

3 1761 11970643 0

CA1
XC 62
-E61

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119706430>

CA1
XC 62
-E61
(4)

REPRINT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Thursday, November 3, 1994

Monday, November 14, 1994

Chairperson: Paul DeVillers

RÉIMPRESSION

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le jeudi 3 novembre 1994

Le lundi 14 novembre 1994

Président: Paul DeVillers

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act

*of the Standing Committee on Environment and Sustainable
Development*

Projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

*du Comité permanent de l'environnement et développement
durable*

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



SUB-COMMITTEE ON BILL C-56 OF THE STANDING
COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT

Chairperson: Paul DeVillers

Members

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi—(6)

(Quorum 4)

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-56 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Paul DeVillers

Membres

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi—(6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

ORDER OF REFERENCE

1st Session / 35th Parliament

Extract from the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development of Wednesday, November 2, 1994

On motion of Pat O'Brien, it was agreed,—That, pursuant to Standing Order 108(1), a Sub-Committee of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development be established, to be composed of Paul DeVillers as Chair, and, Rex Crawford, Andrew Telegdi, Stan Dromisky, Monique Guay and Bill Gilmour as members, to study Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act, and to report thereon to the Committee within ten House sitting days of the adoption of this motion; that on presentation of the said report it be deemed adopted; and that the Chairman of the Committee present it to the House on behalf of the Committee.

On motion of Pat O'Brien, it was agreed,—That when the Chair of the Sub-committee is unable to act in that capacity at or during a meeting of the Sub-committee, he shall designate a member of the Sub-committee to act as Chair at or during the said meeting.

On motion of Peter Adams, it was agreed,—That the Sub-committee be empowered, except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and to authorize the Chair to hold meetings to receive evidence when a quorum is not present and to authorize the printing thereof.

On motion of John Finlay, it was agreed,—That the Committee authorize the allocation of sufficient funds from its budget to the Sub-committee for the payment of reasonable travelling and living expenses to witnesses appearing before the Sub-committee.

On motion of John Finlay, it was agreed,—That a Research Officer be provided to the Sub-committee by the Library of Parliament.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI

1^{ère} session / 35^e Législature

Extrait des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'environnement et développement durable du mercredi 2 novembre 1994:

Sur motion de Pat O'Brien, il est convenu,—Que, conformément au paragraphe 108(1) du Règlement, qu'un sous-comité soit établi, formé de Paul DeVillers (président), Rex Crawford, Andrew Telegdi, Stan Dromisky, Monique Guay et Bill Gilmour, en vue de faire étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, et rapport au Comité permanent, dans les dix jours ouvrables suivant l'adoption de la présente; que le rapport soit adopté d'office dès qu'il sera remis et que le président du Comité le présente à la Chambre.

Sur motion de Pat O'Brien, il est convenu,—Que si le président du Sous-comité était incapable de remplir ses fonctions au moment d'une réunion, il pourra désigner un membre du Sous-comité pour le remplacer.

Sur motion de Peter Adams, il est convenu,—Que le Sous-comité soit autorisé, sauf si la Chambre en ordonne autrement, à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et de dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et en période d'ajournement, à faire imprimer au jour le jour des documents et témoignages, et à permettre à son président, en l'absence de quorum, de tenir des réunions, entendre des témoignages et en approuver l'impression.

Sur motion de John Finlay, il est convenu,—Que le Comité alloue au Sous-comité des fonds suffisants pris sur son budget, afin de lui permettre de rembourser des frais raisonnables de voyage et de séjour à des témoins qui auront comparu devant lui.

Sur motion de John Finlay, il est convenu,—Que la Bibliothèque du Parlement affecte un attaché de recherche au Sous-comité.

ATTESTÉ

Le greffier du Comité

NORMAND RADFORD

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 3, 1994

(1)

[Text]

The Sub-Committee on Bill C-56 of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 11:35 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, for the purpose of organization.

Members of the Sub-Committee present: Paul DeVillers, Stan Dromisky and Bill Gilmour.

Acting Members present: Peter Adams for Andrew Telegdi and Gar Knutson for Rex Crawford.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

The Order of Reference dated November 2, 1994, being read as follows:

— That, pursuant to Standing Order 108(1), a Sub-Committee of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development be established, to be composed of Paul DeVillers as Chair, and Rex Crawford, Stan Dromisky, Bill Gilmour and Andrew Telegdi as members, to study Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act and to report thereon to the Committee within ten House sitting days of the adoption of this motion; that on presentation of the said report it be deemed adopted; and that the Chairman of the Committee present it to the House on behalf of the Committee.

— That when the Chair of the Sub-committee is unable to act in that capacity at or during a meeting of the Sub-committee, (s)he shall designate a member of the Sub-committee to act as Chair at or during the said meeting.

— That the Sub-committee be empowered, except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and to authorize the Chair to hold meetings to receive evidence when a quorum is not present and to authorize the printing thereof.

— That the Committee authorize the allocation of sufficient funds from its budget to the Sub-committee for the payment of reasonable travelling and living expenses to witnesses appearing before the Sub-committee.

— That a Research Officer be provided to the Sub-committee by the Library of Parliament.

On motion Gar Knutson, it was agreed,—That the Sub-Committee print 350 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence* as established by the Board of Internal Economy.

On motion of Stan Dromisky, it was agreed,—That the Chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum of four (4) is present provided that one (1) member of the opposition is present.

On motion of Bill Gilmour, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid, on request, to witnesses invited to appear before the Sub-Committee, to a maximum of two representatives for any one organization.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 3 NOVEMBRE 1994

(1)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'environnement et du développement durable chargé du projet de loi C-56, se réunit à 11 h 35, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, afin d'organiser ses travaux.

Membres du Sous-comité présents: Paul DeVillers, Stan Dromisky, Bill Gilmour.

Membres suppléants présents: Peter Adams remplace Andrew Telegdi; Gar Knutson remplace Rex Crawford.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi du 2 novembre 1994:

—En application du paragraphe 108(1) du Règlement, qu'un sous-comité soit établi, formé de Paul DeVillers (président), Rex Crawford, Andrew Telegdi, Stan Dromisky, Monique Guay et Bill Gilmour, en vue de faire étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, et rapport au Comité permanent, dans les dix jours ouvrables suivant l'adoption de la présente; que le rapport soit adopté d'office dès qu'il sera remis et que le président du Comité le présente à la Chambre.

—Que si le président du Sous-comité était incapable de remplir ses fonctions au moment d'une réunion, il pourra désigner un membre du Sous-comité pour le remplacer.

—Que le Sous-comité soit autorisé, sauf si la Chambre en ordonne autrement, à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et de dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et en période d'ajournement, à faire imprimer au jour le jour des documents et témoignages, et à permettre à son président, en l'absence de quorum, de tenir des réunions, entendre des témoignages et en approuver l'impression.

—Que le Comité alloue au Sous-comité des fonds suffisants pris sur son budget, afin de lui permettre de rembourser des frais raisonnables de voyage et de séjour à des témoins qui auront comparu devant lui.

—Que la Bibliothèque du Parlement affecte un attaché de recherche au Sous-comité.

Sur motion de Gar Knutson, il est convenu—Que le Sous-comité fasse imprimer 350 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*, suivant les directives du Bureau de régie interne.

Sur motion de Stan Dromisky, il est convenu—Que le président soit autorisé à tenir des réunions afin d'entendre des témoignages et d'en permettre l'impression, si le quorum de quatre membres est atteint et que l'opposition est représentée.

Sur motion de Bil Gilmour, il est convenu—Que des frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables soient remboursés, sur demande, aux témoins invités à comparaître devant le Sous-comité jusqu'à concurrence de deux délégués par organisme.

The Sub-Committee discussed its future business.

At 11:46 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, NOVEMBER 14, 1994

(2)

The Sub-committee on Bill C-56 of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 209, West Block, the Chairman, Paul DeVillers, presiding.

Members of the Sub-committee present: Paul DeVillers, Stan Dromisky and Bill Gilmour.

Acting Members present: Murray Calder for Andrew Telegdi, Gar Knutson for Rex Crawford and Benoît Sauvageau for Monique Guay.

Other Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

Witnesses: From the Department of the Environment: Michel Dorais, Executive Chairman, Federal Environmental Assessment and Review Office; Bob Connelly, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs, Federal Environmental Assessment and Review Office and Daniel Ricard, Senior Counsel, Federal Environmental Assessment and Review Office.

The Sub-Committee resumed consideration of Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environment Assessment Act.

Michel Dorais made a statement and, assisted by the officials, answered questions.

At 4:40 o'clock p.m., the sitting recessed.

At 4:45 o'clock p.m., the sitting resumed *in camera*.

The Sub-Committee discussed its future business.

At 5:01 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-Committee

Le Sous-comité discute de ses travaux à venir.

À 11 h 46, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 14 NOVEMBRE 1994

(2)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'environnement et du développement durable chargé du projet de loi C-56, se réunit à 15 h 35, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul DeVillers (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Paul DeVillers, Stan Dromisky, Bill Gilmour.

Membres suppléants présents: Murray Calder remplace Andrew Telegdi; Gar Knutson remplace Rex Crawford; Benoît Sauvageau remplace Monique Guay.

Autre député présent: Len Taylor.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: Du ministère de l'Environnement: Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales: Michel Dorais, président; Bob Connelly, vice-président, Politiques et affaires réglementaires; Daniel Ricard, avocat-conseil.

Le Sous-comité reprend l'étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Michel Dorais fait un exposé puis, aidé de ses collègues, répond aux questions.

À 16 h 40, la séance est suspendue.

À 16 h 45, la séance reprend à huis clos.

Le Sous-comité discute de ses travaux à venir.

À 17 h 01, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 3, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 3 novembre 1994

• 1135

The Chairman: I call the meeting to order.

The reference for this subcommittee is Bill C-56, an act to amend the Canadian Environmental Assessment Act. I'd like to bring it to the subcommittee's attention that all that is technically before this subcommittee is the act to amend the Canadian Environmental Assessment Act and not the act itself, so we will be restricting our deliberations to the amending act only.

I'd like to introduce Mr. Sandy Birch, the clerk of the subcommittee. We of course know Madame Hébert, the researcher assigned to this subcommittee.

We'll move now to routine business motions. We need a motion that the subcommittee print 350 copies of the *Minutes of Proceedings and Evidence*, as established by the Board of Internal Economy.

Mr. Knutson (Elgin—Norfolk): I so move.

Motion agreed to

The Chairman: We also require a motion for the payment of expenses of the witnesses, that reasonable travel and living expenses be paid on request to witnesses invited to appear before the subcommittee, to the maximum of two representatives from any one organization.

Mr. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): I so move.

Motion agreed to

The Chairman: We move now to future business. We have a schedule.

Mr. Gilmour (Comox—Alberni): What happened to motions (b) and (c)? We did (a) and (d).

The Chairman: Maybe the clerk could answer that.

The Clerk of the Committee: We could do (b), the motion to receive evidence when a quorum is not present. Normally when you move that motion, the bottom number of members is three, but our quorum here is four. If the members want to go to three, that's fine, but generally speaking, we have to have four members here anyway. It's strictly up to the members. If they want to reduce it to three, we could do that. Generally, you move it down to three because you have an 11-or 12-or 15-member committee. In this case we have only a six-member committee, so—

Mr. Gilmour: Where are you? Those are not the (b) and (c) I have.

The Clerk: It's at the top of the second page. Do you have a different agenda?

Le président: La séance est ouverte.

Le renvoi à ce sous-comité a trait au projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Je tiens à souligner au sous-comité que nous sommes saisis de la loi modificative de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et non de la loi elle-même. La discussion doit donc porter sur la loi modificative seulement.

Je vous présente M. Sandy Birch, le greffier du sous-comité. M^{me} Hébert, que nous connaissons tous bien sûr, est l'attachée de recherche affectée au sous-comité.

Nous pouvons passer aux motions de routine. Nous avons d'abord une motion portant que le comité fasse imprimer 350 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*, suivant les directives du Bureau de régie interne.

M. Knutson (Elgin—Norfolk): J'en fais la proposition.

La motion est adoptée

Le président: Nous avons maintenant besoin d'une motion prévoyant le remboursement des dépenses des témoins, c'est-à-dire une motion portant que les témoins invités à comparaître devant le sous-comité soient remboursés de leurs frais de déplacement jugés raisonnables, à raison de deux délégués au plus par organisme.

M. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): J'en fais la proposition.

La motion est adoptée

Le président: Nous en sommes aux travaux futurs. Nous avons un programme devant nous.

M. Gilmour (Comox—Alberni): Qu'advient-il des motions b) et c)? Nous avons adopté les motions a) et d).

Le président: Le greffier est peut-être en mesure de nous éclairer là-dessus.

Le greffier du Comité: Nous pouvons adopter la motion b), portant que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages en l'absence de quorum. Normalement, dans ce genre de motion, le minimum est trois, mais ici le quorum est établi à quatre. Si les députés veulent le réduire à trois, ils peuvent le faire, mais, de façon générale, il doit y avoir quatre députés présents de toute façon. Aux députés de décider. S'ils veulent que le quorum soit de trois, ils peuvent adopter une motion en conséquence. De façon générale, pour les comités de 11, 12 ou 15 membres, le minimum est de trois. Dans ce cas-ci, il y a seulement six membres du sous-comité. . .

M. Gilmour: Où en êtes-vous? Cela ne correspond pas à ce que j'ai eu motions b) et c).

Le greffier: Au haut de la deuxième page. Avez-vous un ordre du jour différent?

[Texte]

[Traduction]

Mr. Finlay (Oxford): It says that the chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence when a quorum is not present.

The Clerk: That's right.

Mr. Finlay: It says nothing about three or four.

The Clerk: To start the meeting, you have to have a quorum, which is four for this committee. Generally speaking, a standing committee will say that it will reduce it to three members, because various members may not be able to be here at a certain time, but in this particular committee a regular quorum is four. You have to have four members, but if you follow this motion you can have a quorum of one. However, you can put in numbers as you wish or not.

The Chairman: Mr. Gilmour, as a member of the subcommittee, did you wish to move that?

Mr. Gilmour: I move that we have a quorum of four, to include one member of either of the opposition parties. I'm not trying to be obstructive; I plan to be here.

The Chairman: Is there any other discussion on Mr. Gilmour's motion?

• 1140

Mr. Finlay: I have a point of clarification, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Finlay, with respect, you're not a member of this subcommittee.

Mr. Finlay: All right.

It can authorize the chairman to receive something and have it printed for the members of the committee. It doesn't authorize him to hear witnesses.

The Chairman: Mr. Gilmour, you may want to clarify your motion in case there's any confusion.

Mr. Gilmour: I would move that in order for this subcommittee to proceed there will always be a quorum of a minimum of three government members and one opposition member.

Motion agreed to

The Chairman: In (c) there's the questioning of witnesses. It's just the time allotments. Does anyone wish to move that motion, or are you happy to leave timing at the discretion of the chair?

Mr. Knutson: The latter.

The Chairman: Therefore, that motion is not necessary.

We'll move now to future business. Do we have yet the copies of the schedule? We have a schedule of the standing committee's meetings, and we should schedule our meetings at times other than when the standing committee is meeting.

Next week, of course, the standing committee is travelling and the House is not sitting, so that one is gone. But on the 15th the standing committee is meeting in the morning, which would leave the afternoon free.

M. Finlay (Oxford): La motion porte que le président soit autorisé à tenir des séances pour entendre les témoignages en l'absence de quorum.

Le greffier: C'est exact.

M. Finlay: Il n'y a rien au sujet de la possibilité que le quorum soit de trois ou quatre.

Le greffier: Pour ouvrir la séance, vous avez besoin d'un quorum, lequel est établi à quatre pour ce sous-comité. De façon générale, les comités permanents réduisent ce nombre à trois, à cause de la difficulté que peut poser la présence des députés à certains moments. Cependant, pour ce sous-comité, le quorum ordinaire est de quatre. Il vous faut quatre députés. Avec cette motion, vous pouvez réduire le quorum à un. Vous devez fixer le nombre.

Le président: En tant que membre du sous-comité, vous voulez en faire la proposition, monsieur Gilmour?

M. Gilmour: Je propose que le quorum soit de quatre, dont un député de l'un ou l'autre parti d'opposition. Je ne veux pas faire de l'obstruction; j'ai l'intention d'être présent.

Le président: Y a-t-il d'autres observations au sujet de la motion de M. Gilmour?

M. Finlay: J'aimerais avoir une précision, monsieur le président.

Le président: Je vous fais respectueusement remarquer que vous n'êtes pas membre de ce sous-comité, monsieur Finlay.

M. Finlay: Bien.

La motion autorise le président à accepter le dépôt de documents et à en permettre l'impression, mais non pas à entendre des témoins.

Le président: Vous voulez peut-être clarifier votre motion, monsieur Gilmour.

M. Gilmour: Je propose que pour que ce comité puisse siéger, il y ait toujours un quorum minimum de trois députés ministériels et d'un député de l'opposition.

La motion est adoptée

Le président: La motion c) a trait à l'interrogation des témoins. Elle répartit le temps prévu à cette fin. Désire-t-on la présenter ou préfère-t-on laisser la répartition du temps à la discrétion du président?

M. Knutson: La deuxième option.

Le président: La motion n'est donc pas nécessaire.

Nous passons à nos travaux futurs. Avons-nous tous un exemplaire du programme? Nous avons celui des réunions du comité permanent. Nous devons prévoir nos réunions à des moments différents.

La semaine prochaine, nous le savons, le comité permanent est en tournée et la Chambre fait relâche. Cette semaine-là est donc éliminée. Le 15, cependant, le comité permanent se réunit en matinée, ce qui nous laisse l'après-midi.

[Text]

Mr. Knutson: It's meeting in the morning from when to when?

The Chairman: It's usually 8:30 a.m. until 11:30 a.m.

Mr. Knutson: Could this meeting be from 11:30 a.m. to 1:30 p.m.?

The Chairman: Could we meet at 11:30 a.m. instead of in the afternoon, on the Tuesday?

The Clerk: Yes, if you want to.

Mr. Gilmour: Why?

Mr. Knutson: I have a meeting at 3:30 p.m.

The Chairman: Is it the wish of the committee to start clause-by-clause examination or are there any witnesses the committee would like to hear on the legislation?

Mr. Knutson: Would that impact on when we meet?

The Chairman: We could meet from 12 p.m. until 1:30 p.m. At that point, could we not get the departmental witness to give us a briefing on the content? We can then make our decision on whether more witnesses are required or we can go into clause by clause.

Mr. Gilmour: When we had the two guys from our research, they confused me more than they clarified anything. I don't know whether it was just me.

I really had some difficulty. I thought I had clarification on this harmonization, but the more they talked, the more confused I got.

At some point I'd like to get them back, perhaps after the departmental—

The Chairman: It's not part of the bill that's before this subcommittee.

Mr. Gilmour: Well, it is in part. It's about one assessment for one project—

The Chairman: And that aspect of harmonization.

Mr. Gilmour: I want to know where the provinces are with this harmonization.

The Chairman: So are you talking about harmonization within the federal departments or with the provinces?

Mr. Gilmour: I'm talking about an agreement with Alberta, for example. And another one is coming from Manitoba in the next couple of weeks. I need clarification on whether in fact this harmonization does mean that the provinces are on board and that there truly is one assessment for the project.

• 1145

[Translation]

M. Knutson: Il se réunit de quelle heure à quelle heure?

Le président: Habituellement, de 8h30 à 11h30.

M. Knutson: La réunion du sous-comité ne pourrait-elle pas avoir lieu de 11h30 à 13h30?

Le président: Pourrions-nous nous réunir à 11h30 plutôt que l'après-midi, ce mardi?

Le greffier: Oui, si vous voulez.

M. Gilmour: Pourquoi?

M. Knutson: J'ai une réunion à 15h30.

Le président: Le sous-comité désire-t-il amorcer l'étude article par article ou entendre des témoins relativement à la mesure?

M. Knutson: La décision a-t-elle un impact sur la date et l'heure de la réunion?

Le président: Nous pouvons siéger de midi à 13h30. Ne pouvons-nous pas demander au témoin du ministère de nous faire un exposé sur le projet de loi? À partir de là, nous pourrions décider si nous devons entendre d'autres témoins ou amorcer l'étude article par article.

M. Gilmour: Les deux attachés de recherche que nous avons entendus ne m'ont pas aidé, bien au contraire. Je ne sais pas si je suis le seul dans ce cas.

Je voulais en savoir plus au sujet de l'harmonisation, mais plus ils parlaient, plus ils m'embrouillaient.

J'aimerais qu'ils reviennent, peut-être avec des témoins du ministère. . .

Le président: Cela ne se rapporte pas au projet de loi à l'étude.

M. Gilmour: Si, en partie. Il s'agit d'une évaluation en vue d'un projet. . .

Le président: Et l'harmonisation intervient.

M. Gilmour: Je veux savoir où en sont les provinces par rapport au projet d'harmonisation.

Le président: Vous parlez de l'harmonisation entre les ministères fédéraux ou entre le gouvernement fédéral et les provinces?

M. Gilmour: Je songe à l'entente avec l'Alberta, par exemple. Une autre est prévue avec le Manitoba dans deux semaines. Je veux savoir si la collaboration des provinces est acquise grâce à ce projet d'harmonisation et s'il ne doit plus y avoir qu'une seule évaluation relativement à un projet.

Le président: La tâche est partagée. Pourquoi n'entendons-nous pas les fonctionnaires du ministère lors de notre première réunion? Nous verrons s'il est nécessaire de convoquer d'autres témoins par la suite.

M. Dromisky: J'aimerais être sûr des heures. C'est bien tous les mardis et jeudis?

The Chairman: That's joint. Why don't we have our first meeting with the departmental officials? We can determine future witnesses after that.

Mr. Dromisky: Just so that I understand the committee responsibilities, is it 1 p.m. every Tuesday and Thursday?

[Texte]

Mr. Knutson: Thursday afternoon is fine.

Mr. Gilmour: What about Monday afternoon?

The Chairman: We will arrange for officials for Monday, November 14, at 3:30 p.m. We can take it from there. I think we will have a better idea where we stand with the witnesses after that.

This meeting is adjourned.

Monday, November 14, 1994

[Traduction]

M. Knutson: Je n'ai pas de problème avec le jeudi après-midi.

M. Gilmour: Et le lundi après-midi?

Le président: Nous allons convoquer les fonctionnaires pour le lundi 14 novembre à 15h30. Nous verrons ce qu'il faut faire ensuite. Nous en aurons une meilleure idée après avoir entendu ces témoins.

La séance est levée.

Le lundi 14 novembre 1994

• 1533

The Chairman: I call this meeting to order please.

We have witnesses from the Department of the Environment to give us a briefing. I think there are materials. They are in the process of being distributed.

I'd ask committee members that once we're finished we remain and go in camera to discuss our list of witnesses for future hearings. In the meantime, I turn it over to Mr. Dorais.

M. Michel Dorais (président du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, ministère de l'Environnement): Merci beaucoup, monsieur le président. Je n'ai pas de longues remarques préparées à l'intention du Comité, mais j'ai pensé mettre les amendements qui sont devant vous dans le contexte plus global de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et prendre quelques minutes de votre temps pour expliquer ce contexte.

Cependant, avant de procéder, je voudrais présenter mes collègues aux membres du Comité. Ce sont M. Bob Connelly, vice-président aux politiques et responsable de l'élaboration des règlements et de la loi, et M. Daniel Ricard, le chef du contentieux au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Let me first maybe address the question of environmental assessment. There is a certain amount of confusion about what environmental assessment is and what it isn't. In fact environmental assessment is designed to identify environmental impacts of major projects and make recommendations to whoever has decisions to make about these impacts and about what to do with them. At the federal level this is all it is: a process of collecting information, analysing it and making recommendations.

• 1535

Some techniques of environmental assessment involve public hearings, which make the whole issue very controversial and very visible. To put things in perspective, we should realize that out of about 20,000 to 30,000 projects that are assessed every year by the federal government, about four or five make it to the public review stage, which is the highest stage of environmental assessment and the most visible.

Environmental assessment today is used in the world wherever decisions are made. It is there to serve the decision-making process. At the international level, institutions such as the World Bank have their own environmental assessment

Le président: La séance est ouverte.

Des témoins du ministère de l'Environnement sont ici pour nous donner une séance d'information. Des documents sont en train d'être distribués.

Je demande aux membres du comité de rester ici, pour une séance à huis clos, après la séance d'information; nous parlerons de la liste des témoins éventuels. Je donne maintenant la parole à M. Dorais.

Mr. Michel Dorais (Executive Chairman, Federal Environmental Assessment Review Office, Department of the Environment): Thank you, Mr. Chairman. I don't have any lengthy remarks for the committee, but I thought of giving you some backgrounds on the amendments to the Canadian Environmental Assessment Act. I will take a few minutes to explain this background to you.

But before doing so, I would like to introduce my colleagues to the members of the committee. They are Mr. Bob Connelly, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs, and Mr. Daniel Ricard, Chief of Legal Affairs at the Federal Environmental Assessment Review Office.

Pour commencer, j'aimerais parler de la question de l'évaluation environnementale. Il règne une certaine confusion au sujet de ce qu'elle est et de ce qu'elle n'est pas. En fait, grâce à l'évaluation environnementale on peut identifier les incidences environnementales des grands projets et faire des recommandations aux décideurs au sujet de ces incidences et de ce qu'il faut faire à leur sujet. Au niveau fédéral, ce n'est que ça. Un processus de cueillette et d'analyse d'informations qui aboutit à des recommandations.

Certaines techniques d'évaluation environnementale prévoient des audiences publiques, qui rendent toute la question très controversée et très publicisée. Pour bien comprendre, il faut se rendre compte que sur 20 000 ou 30 000 projets évalués chaque année par le gouvernement fédéral, seulement quatre ou cinq se rendent à l'étape ultime, la plus visible, de l'évaluation environnementale, l'examen public.

L'évaluation environnementale est de nos jours utilisée partout dans le monde pour prendre des décisions. Elle sert au processus décisionnel. Au niveau international, les institutions comme la Banque mondiale ont leur propre processus

[Text]

[Translation]

processes. At the national level we have the EARP guideline order and now the new Canadian environmental assessment system designed by the new act. At the provincial levels each province in Canada has a system of environmental assessment. Native governments have their own systems of environmental assessment, like the James Bay and Northern Quebec Agreement. At the municipal level, many municipalities have developed their own systems of environmental assessment. A good example of that is the *Bureau de consultation de Montréal*, which is a public hearing body. Much of its work is related to environmental impact assessment. In the private sector we also find systems in most banks. For instance, there is an internal system of environmental impact assessment. So it is there wherever a decision is being made.

d'évaluation environnementale. Au niveau national, nous avons le décret sur les lignes directrices sur le PEEE, et, maintenant, le nouveau système d'évaluation environnementale canadien prévu dans ce nouveau projet de loi. Au niveau provincial, chaque province canadienne a un système d'évaluation environnementale. Les gouvernements autochtones en ont un également, comme dans le cadre de la Convention de la baie James et du Nord québécois. Au niveau municipal, beaucoup de localités ont mis au point leur propre système d'évaluation environnementale. Nous en avons un bon exemple à Montréal, avec le Bureau de consultation de Montréal, un organisme d'audiences publiques. Le gros de son travail se rapporte à des évaluations d'incidences environnementales. Dans le secteur privé, la plupart des banques ont un système de ce genre. Par exemple, il peut y avoir un système interne d'évaluation des incidences environnementales. Il y a donc des évaluations environnementales partout où des décisions se prennent.

The fundamental purpose of those systems is linked to sustainable development. It is to avoid making the mistakes we may have made in the past, and mistakes today that could end up being very costly for the generation that will follow us.

L'objectif fondamental de ces programmes est associé au développement durable. On veut éviter les erreurs commises par le passé, parce que les erreurs que l'on fera aujourd'hui pourraient coûter très cher aux générations futures.

To very briefly put the amendments that are in front of you in an historical perspective, although environmental consciousness goes back in this country prior to the First World War with the Natural Resource Commission, environmental assessment per se is a relatively new discipline. It started in the early 1970s in Canada and the United States, and the concept was developed at about that time.

Pour vous donner un bref contexte historique des amendements proposés, je dirais que même si la conscience environnementale remonte au Canada à la création de la Commission des ressources naturelles, avant la Première Guerre mondiale, l'évaluation environnementale en soi est une discipline relativement nouvelle. Elle est née au début des années 70 au Canada et aux États-Unis, à peu près en même temps que ce concept.

Around 1978 we saw the appearance in this country of the first offices in provinces and at the federal level that started looking at projects in a most systematic way. In 1984, the EARP guideline order was approved by the government and that gave birth to the current system of environmental assessment.

Vers 1978, on a assisté à l'apparition au Canada de bureaux provinciaux, ainsi que de services fédéraux, qui ont commencé à examiner les projets d'une manière plus systématique. En 1984, le décret sur les lignes directrices sur le PEEE a été approuvé par le gouvernement et a donné naissance au programme actuel d'évaluation environnementale.

In 1987 national consultation undertaken by the government yielded the recommendation that Canada should have a more solid legal base for its system of environmental assessment. We saw the evidence of that around 1989 with such court cases as *Oldman River* and *Rafferty-Alameda*. They demonstrated that the EARP guideline order was not designed as a law of general application. It was designed as an Order in Council, and therefore contained a number of imprecisions that led to some conflicts in the courts.

En 1987, des consultations nationales menées par le gouvernement ont donné lieu à une recommandation selon laquelle le Canada devait avoir une base juridique plus solide pour son programme d'évaluation environnementale. Nous en avons vu la preuve vers 1989, avec les affaires *Oldman River* et *Rafferty-Alameda*. On a prouvé que le décret sur les lignes directrices sur le PEEE n'était pas conçu comme une loi d'application générale. Il s'agissait d'un décret du conseil, qui comprenait par conséquent bon nombre d'imprécisions qui ont mené à des conflits judiciaires.

In 1990 Bill C-78 was introduced and later reintroduced as Bill C-13. It was passed in June 1992. As you know, in 1994, as we speak now, the first four regulations have been published in the *Canada Gazette* part II in order to get the act ready to be proclaimed.

En 1990, le projet de loi C-78 était présenté, puis présenté de nouveau plus tard sous le nom de projet de loi C-13. Il a été adopté en juin 1992. Comme vous le savez, actuellement, en 1994, les quatre premiers règlements ont été publiés dans la partie II de la *Gazette du Canada*, afin que la loi soit prête pour la promulgation.

In the object of the act you'll find a legal description of it, but allow me maybe 30 seconds to paraphrase it, because that's where it's really important.

Dans l'objet de la loi, on trouve une description juridique, mais si vous me donnez 30 secondes, je vais la paraphraser, parce que c'est très important.

The act is triggered by a decision made by any federal authority in an area of federal jurisdiction. It is triggered by a decision. Its intent is that the federal authority involved in making that decision will only be able to make that decision

Le processus associé à la loi est enclenché par toute décision prise par une autorité fédérale dans un domaine de compétence fédérale. C'est déclenché par une décision. On dit en fait que l'autorité fédérale responsable de cette décision ne

[Texte]

[Traduction]

once the environmental factors have been taken into consideration there and the environmental impact has been dealt with to the best of our knowledge today. That's the purpose of the act.

pourra la prendre que lorsque tous les facteurs environnementaux auront été pris en compte et que les incidences environnementales auront été atténuées au mieux, étant donné les connaissances actuelles. Voilà l'objet de la loi.

• 1540

In Canada it is believed particularly that in order to do a proper environmental assessment, you have to do some public consultation. This is why the act, in its object, is designed to favour public participation.

Pour faire une bonne évaluation environnementale, il faut consulter la population; du moins, c'est ce que l'on croit, surtout au Canada. Voilà pourquoi l'esprit de la loi, c'est d'encourager la participation du public.

It is generally believed throughout the world that the pursuit of sustainability is supported by a system of decision-making that takes into account environmental factors before any remedial decisions are made. That's the intent of the legislation.

À travers le monde, on croit généralement que pour atteindre un environnement durable il faut que les mécanismes de prise de décisions tiennent compte des facteurs écologiques avant qu'on puisse prendre des décisions correctives. C'est cela le but de la loi.

Je ne voudrais pas vous ennuyer avec un exposé de détail sur la loi dans son ensemble, mais permettez-moi d'en dresser les grandes orientations.

I do not want to bore you with the details of the entire act, but I would like to make a few general comments.

La première, c'est le principe d'auto-évaluation. De façon similaire au PEEE, le système que nous avons actuellement au niveau fédéral, l'autorité qui a une décision à prendre doit également assumer l'autorité de s'assurer que les facteurs environnementaux soient pris en considération avant que la décision ne soit prise. Ce principe est présent dans toute la loi. Chaque ministre, chaque autorité fédérale responsable, doit prendre ses décisions à la lumière des études nécessaires pour évaluer l'impact sur l'environnement.

The first is on self-assessment. Similar to the EARP, under the current federal system, the decision-making authority must also take into account environmental factors before making its decision. That principle figures in every piece of legislation. Every department and responsible federal authority must make its decisions based on the studies that had to be carried out to assess the environmental impact.

Le deuxième grand principe est ce que j'appellerais le principe de la proportionnalité de l'effort. Plus l'impact est susceptible d'être grand, plus l'effort d'évaluation environnementale sera grand; plus l'impact est petit, moins l'effort sera grand. Dans les projets qui ne sont pas susceptibles de causer des torts irrémediables à l'environnement, l'évaluation environnementale est très rapide. Dans les projets qui sont susceptibles d'avoir des impacts majeurs sur l'environnement, l'évaluation environnementale est plus longue, plus complète, plus approfondie.

The second major principle is what I would refer to as the principle of effort proportionality. The greater the potential impact, the more thorough the environmental assessment; the smaller the impact, the more general the assessment. If a project is unlikely to cause irreparable damage to the environment, the assessment is very quick. For projects that could cause major impact on the environment, the assessment is longer, more complete, more thorough.

Ce principe de base paraît évident, mais il n'est pas universel à travers le monde. Plusieurs pays appliquent le principe de lier l'investissement en capital au niveau de l'évaluation environnementale. Plus on met d'argent dans un projet, plus on fait une grosse évaluation. Nous n'avons pas appliqué ce principe simplement parce que l'impact sur l'environnement n'est pas nécessairement proportionnel à l'investissement en capital dans un projet. Certains petits projets peuvent avoir un impact majeur et certains très grands projets peuvent avoir des impacts très mineurs sur l'environnement. Donc, on a préféré lier cela aux possibilités d'impact sur l'environnement.

This may seem obvious, but it is not a universally recognized principle. In several countries, the extent of the environmental assessment depends on the amount of capital investment. The greater the investment, the bigger the assessment. We did not apply that principle simply because environmental impact is not necessarily proportional to capital investment. Some smaller projects may have a major impact, whereas some larger projects could have very little impact on the environment. We therefore decided to make it dependent on potential impact on the environment.

Le troisième grand principe est l'approche coopérative. Pour les grands projets complexes, plusieurs niveaux de juridiction et plusieurs intervenants sont impliqués. Le gouvernement a jugé bon que, dans ces cas, il est plus efficace de partager la responsabilité, de se mettre tous à la tâche pour faire l'évaluation environnementale et de partager les résultats par la suite.

The third major principle is cooperative approach. Large complex projects involve several levels of jurisdiction and stakeholders. The government felt it was a good idea that for those cases, it would be more effective to share the responsibility, to have everyone work together on the environmental assessment and to share the results afterwards.

Le quatrième grand principe est la clarification des règles. Lors des consultations qui ont précédé l'adoption de la loi, j'avais rencontré des personnes du secteur privé qui m'avaient dit: Nous voulons faire l'évaluation environnementale, mais

The fourth major principle is to have clear rules. During the consultations leading up to the passage of the legislation, I met with representatives from the private sector who said: We want to carry out the environmental assessment, but we want to know

[Text]

nous voulons savoir quand cela commence et quand cela finit; les règles actuelles ne sont pas claires. Malheureusement, j'ai dû être d'accord avec eux, parce que les règles actuelles, sous le PEEE ne sont pas claires. Bien qu'elles aient été clarifiées récemment par plus de 70 poursuites en cour, elles ne sont toujours pas parfaitement claires. La nouvelle loi va clarifier un certain nombre de ces règles.

Le dernier principe est une tentative d'être innovateur en matière d'évaluation environnementale. La nouvelle loi apporte des concepts très innovateurs dans le domaine. Je pense, par exemple, à l'évaluation par catégorie, qu'on appelle en anglais *class assessment*, à l'inclusion du concept de développement durable dans la loi, à la médiation, aux programmes de suivi, à l'examen des impacts cumulatifs, au registre public qui sera mis en oeuvre dès la proclamation de la loi et au fonds d'aide aux participants aux audiences publiques et à la médiation. Ce sont tous des concepts, certes pas révolutionnaires, mais innovateurs dans le domaine de l'évaluation environnementale.

That sets the overall context and brings me to talk a little bit about Bill C-56, the *projet de loi* that is in front of this committee.

[Translation]

when it will start and when it will finish; current rules are unclear. Unfortunately, I had to agree with them, because the current rules under the EARP are not clear. They have recently been clarified through over 70 lawsuits, but they are still not perfectly clear. The new legislation will clarify some of them.

The last principle is that the legislation provides innovative ways to carry out environmental assessments. For instance, it provides for class assessment, by including sustainable development, mediation, follow-up programs, cumulative impact review, and public register, participant program funding for public hearings and mediation, which will all be implemented as soon as the bill is passed. These concepts are all far from revolutionary; rather, they are innovative ideas for environmental assessment.

Voilà le contexte général du projet de loi C-56, dont le comité est saisi et dont je parlerai brièvement.

• 1545

In order to understand why those amendments were proposed, we have to go back to about a year ago. When the new government was elected, it gave us some very specific instructions. The first one was to review the regulations that had been published more than a year and a half ago in order to strengthen them. This was done and was published last month.

The two other instructions that they gave us were to figure out a simple way to make participant funding mandatory rather than discretionary, as it is in Bill C-13 right now, and to address the issue of the treatment of panel reviews. This was mentioned, we were reminded in the red book, as the "CRTC model".

When we discussed this issue we found out that the intent of the government was to make sure that once the government has invested let's say half a million dollars in the public hearing process that produces a very expensive and extensive report on the project, no single minister can simply take that report, throw it away, and decide whatever he or she wants. They wanted some security that these decisions would be brought to the highest level in the government.

That led to three sets of amendments, I should call them. There are three amendments, but in fact there are three sets of amendments.

The first one, which is very simple, makes participant funding mandatory by simply changing a "may" to a "shall". That offers the guarantee that for all projects assessed in the system, participant funding will be available.

The second one deals with something we found out about at the consultations that took place with regulations especially and with the regulatory advisory committee that advises the government on the act and its regulations. It's to enshrine in the legislation the principle of one project, one assessment.

Pour comprendre la raison d'être de ces amendements, il faut revenir en arrière, jusqu'à il y a environ un an. Le nouveau gouvernement, fraîchement élu, nous a donné des instructions très précises. Tout d'abord, il fallait revoir la réglementation publiée plus d'un an et demi auparavant afin de la renforcer. C'est ce que nous avons fait, et les résultats ont été publiés le mois dernier.

Il y avait deux autres instructions: nous devons trouver une façon simple de rendre l'aide financière aux participants obligatoire plutôt que discrétionnaire, comme c'est le cas dans le projet de loi C-13 actuellement, et de traiter de l'utilisation des recommandations des commissions d'évaluation environnementale. Comme on nous le rappelait dans le Livre rouge, il s'agissait de garder à l'esprit le «modèle du CRTC».

Lorsque nous avons discuté de cette question, nous avons compris que le gouvernement voulait s'assurer qu'après avoir investi, disons un demi-million de dollars dans un processus d'audiences publiques qui aurait donné lieu à un rapport très coûteux et très exhaustif au sujet d'un projet, aucun ministre ne pourrait simplement prendre le rapport, le jeter par la fenêtre et agir à sa guise. Le gouvernement voulait veiller à ce que ces décisions soient soumises au niveau le plus élevé du gouvernement.

Cela a donné lieu à trois groupes de modifications. Il y a trois modifications, mais il s'agit en fait de trois groupes de modifications.

Le premier amendement rend obligatoire la création d'un fonds de participation, en changeant simplement «peut (...) créer» par «créé». Il est donc garanti que pour tout projet évalué un fonds de participation sera disponible.

La deuxième modification porte sur une question soulevée particulièrement pendant les consultations relatives à la réglementation ainsi qu'au sein du comité consultatif sur la réglementation qui conseille le gouvernement au sujet de la loi et de ses règlements. Elle vise à enchaîner dans la loi le principe de l'évaluation unique.

[Texte]

There was always the possibility in the way the legislation was drafted that a particular project, which might seek five, six, ten different permits to proceed, might inadvertently trigger environmental assessment a second time, trigger a second ten permits. Nobody wants that to happen, so everybody—the stakeholders, be they from the environmental community or from the business community or the government community—was unanimous that this must not happen.

We are therefore introducing some amendments that will attempt to eliminate that possibility completely in the application of the act. That's the set of amendments called "One Project, One Assessment".

The last one addresses the second point I had raised earlier about the approval of the reports. What that amendment does is simply say that no minister can act by himself or herself as a result of the tabling of a panel report. The response of the government has to be approved by the Governor in Council, and any permit that is issued afterwards has to be consistent with that response of the government. Therefore, no single minister will be able to make any lateral decision as a result of a panel report, but will have to bring this to cabinet or one of its committees to seek Governor-in-Council approval for the response.

I was talking a little bit with the member from The Battlefords—Meadow Lake. I was discussing it a little bit and we saw the legislation as an evolving piece of legislation.

We have a monitoring program that is on now and for the next year. It's monitoring the regulations and the application of regulations to find out whether they bring an unsustainable workload or place a burden on industry and whether some environmentally detrimental projects are going right through the net. So we will be monitoring the application of the act for the first year after proclamation.

• 1550

There is a five-year review process that is an integral part of the act. I think it demonstrates that environmental assessment is a field that's evolving very rapidly throughout the world. Every year we learn new ways to tackle problems. In five years I suspect the Minister of the Environment will have to go back to the act and review its entire application in order to make sure it still meets the objectives stated in the act.

Mr. Chairman, that was all I had to say. We are at the service of the committee for any questions.

Le président: Merci, monsieur Dorais. Vos collègues vont-ils faire des présentations ou s'ils vont seulement vous aider à répondre aux questions?

M. Dorais: Ils vont sûrement m'appuyer.

Mr. Chairman, you have a book in front of you that contains a certain amount of information that we've collected. It has some fact sheets at the beginning that tell you a little bit about what the act does and how it works. It has a section on the clause-by-clause review that explains every one of the amendments proposed. It has a collection of all the second reading speeches in the House, for your information. It has a certain number of annexes—one is the act, obviously. The other

[Traduction]

Avec l'ancien libellé de la loi il était possible qu'un projet donné, pour lequel cinq, six ou dix permis différents étaient requis, déclenche accidentellement une deuxième série d'évaluations environnementales. Personne ne le souhaitait, et, unanimement, les intéressés du milieu des environmentalistes, du milieu des affaires et du gouvernement ont demandé que ce soit impossible.

Nous présentons donc des modifications qui visent à supprimer complètement cette possibilité dans le cadre de l'application de la loi. Nous appelons ce groupe de modifications: «évaluation unique».

Le dernier groupe se rapporte au deuxième point que j'ai soulevé plus tôt, l'approbation des rapports. Grâce à cette modification, aucun ministre ne peut agir comme ça lui chante après le dépôt du rapport d'une commission d'évaluation. La réponse du gouvernement doit être approuvée par le gouverneur en conseil, et tout permis délivré par la suite doit être conforme à cette réponse du gouvernement. Par conséquent, un ministre ne pourra prendre de décision unilatérale après le dépôt d'un tel rapport; il devra en parler au Cabinet, ou à l'un des comités du Cabinet, pour obtenir l'approbation du gouverneur en conseil.

Je parlais tout à l'heure avec le député de Battlefords—Meadow Lake. Dans notre discussion, nous constatons le caractère évolutif de cette loi.

Nous avons un programme d'évaluation qui durera jusqu'à l'an prochain. On examine la réglementation et son application, afin de savoir si elles représentent un fardeau insoutenable pour l'industrie et si certains projets nuisibles à l'environnement nous échappent. Nous allons donc surveiller l'application de la loi pendant l'année qui suivra sa promulgation.

La loi prévoit un examen quinquennal, ce qui prouve que l'évaluation environnementale est un domaine qui évolue très rapidement partout dans le monde. Chaque année nous trouvons de nouvelles façons d'aborder les problèmes. Je m'attends à ce que dans cinq ans le ministre de l'Environnement soit obligé de revoir la loi et d'examiner toute son application, pour s'assurer que les objectifs de la loi sont atteints.

C'est tout ce que j'avais à dire, monsieur le président. Nous sommes ici pour répondre aux questions du comité.

The Chairman: Thank you, Mr. Dorais. Will your colleagues be making presentations or are they just here to help you answer questions?

Mr. Dorais: I am sure they will assist me.

Monsieur le président, vous avez devant vous un livre qui contient des données que nous avons recueillies. Au début, vous trouverez des fiches de renseignements sur la loi et son application. Il y a une partie sur l'étude article par article qui explique chacun des amendements proposés. Vous trouverez également un recueil de tous les discours faits à la Chambre lors de la deuxième lecture, pour votre gouverne. Le livre contient certaines annexes, dont une est, bien sûr, la loi. L'autre est un

[Text]

one is a booklet on the participant funding program that we are now managing. I think it has been three years in the works. All the criteria and everything are explained in that booklet. We hope this will help you in your work.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

M. Sauvageau (Terrebonne): Monsieur Dorais, monsieur Connelly et monsieur Picard, pouvez-vous nous donner brièvement les grandes différences qu'on va retrouver entre l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et le précédent Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales?

M. Dorais: En termes bureaucratiques, il n'y a pas tellement de différences. Le personnel est le même puisqu'on se prépare depuis trois ans et demi. Le Bureau fédéral emploie 84 personnes. Ces 84 personnes deviennent 84 employés de la nouvelle agence. Il n'y a pas d'addition substantielle de planifiée.

Le budget est le même également. Nous utiliserons les services du ministère de l'Environnement en termes de soutien administratif.

Ce qui change, c'est est le poste de président. Ce sera une nomination par décret plutôt qu'une nomination de la Commission de la Fonction publique, comme c'est le cas sous le décret actuel. Évidemment, l'agence a dû changer ses procédures internes pour se conformer aux procédures de la loi comme telle. En termes d'entité, il n'y a pas une grosse différence.

Il y a aussi la question du rapport hiérarchique. Sous le décret, ce n'est pas clair. Sous le décret, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales se rapporte à la ministre de l'Environnement. La loi est extrêmement claire: le président et l'agence se rapportent à la ministre de l'Environnement.

M. Sauvageau: Au niveau de l'évaluation environnementale, sur le plan pratico-pratique, quelles différences y a-t-il entre le Bureau fédéral et l'agence?

M. Dorais: Entre l'application du décret et l'application de la nouvelle loi, il y a toute une série de différences. Les différences les plus marquées sont des précisions dans l'application. Je peux vous donner un certain nombre d'exemples.

Par exemple, le décret définit l'application comme étant «toute proposition». «Toute proposition» est un terme extrêmement vague qui est toujours sujet à interprétation. La nouvelle loi donne une définition très précise de ceci: un projet est ce à quoi cela s'applique. Le décret a une application que les cours ont qualifiée d'«obligation affirmative de réglementation», laissant au gouvernement l'interprétation de ce qu'est une obligation affirmative de réglementation.

La nouvelle loi énonce très clairement quels sont les déclencheurs et, par règlement, dit: Voici les 183 dispositions réglementaires ou législatives qui vont déclencher l'évaluation environnementale. Cette précision qui est ajoutée change beaucoup l'application de la loi en question.

Il y a également des choses comme l'article 16 qui décrit exactement ce qui doit être examiné.

[Translation]

dépliant sur le programme d'aide aux participants, dont nous sommes maintenant responsables. Si je ne m'abuse, les préparatifs ont pris trois ans. Tous les critères et renseignements sont expliqués dans ce livret. Nous espérons qu'il vous sera utile.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Mr. Sauvageau (Terrebonne): Mr. Dorais, Mr. Connelly and Mr. Picard, could you outline for us the major differences between the Canadian Environmental Assessment Agency and the previous Federal Environmental Assessment Review Office?

Mr. Dorais: There is very little difference from a bureaucratic perspective. The staff is the same since we have been working on this for three and a half years now. The federal bureau has 84 employees, who will become employees of the new agency. We do not expect the number of employees to increase very much.

The budget will also be the same. We will be counting on the Environment Department to provide us with administrative support services.

What will change, though, is the chairman's position. The incumbent will be appointed by Order in Council rather than the Public Service Commission, as is currently the case. The agency will, of course, have to change its internal procedures to comply with the act. As an entity, there is very little difference between the two.

There is also the question of hierarchical reporting. The order is unclear on that. Under the order, the Federal Environmental Assessment Review Office reports to the Minister of the Environment. The act is extremely clear: the chairman and the agency report to the Minister of the Environment.

Mr. Sauvageau: When it comes to actually carrying out the environmental assessment, what are the differences between the federal office and the agency?

Mr. Dorais: There are huge differences between the way the order and the new legislation are enforced. The major difference lies in how clear the enforcement provisions are. Let me give you some examples.

The order, for instance, says the rules apply to "any proposal". "Any proposal" is an extremely vague term that is always open to interpretation. The new act is far more specific: the rules apply to projects. The courts have said the order is enforceable in cases where there is "affirmative obligation to follow regulations", a term the government can interpret as it wishes.

The new act is very clear on what those triggers are and, in the regulation, says: Here are the 183 regulatory or legislative provisions that will trigger an environmental assessment. This added clarification greatly changes the enforcement of the legislation.

There are also things like section 16, which describes exactly what is to be reviewed.

[Texte]

[Traduction]

• 1555

M. Sauvageau: Vous parlez de clarification. Parlons des délais. Je crois qu'on ne définit les délais ni dans le décret ni dans la loi.

M. Dorais: Vous avez entièrement raison. Les délais peuvent être définis par règlement en vertu de la loi. Ils ne le sont toujours pas, bien que cela soit une des priorités en termes de développement. Une des raisons principales de cela est la suivante. Ayant adopté l'approche coopérative, pour éviter tout dédoublement, l'harmonisation avec les systèmes provinciaux devenait extrêmement importante. Or, au Canada, chaque province a un système d'évaluation avec des délais différents. Dans certaines provinces, c'est très flexible. Dans d'autres, c'est très réglementé. À Terre-Neuve, les délais sont définis dans la loi. Ce ne sont pas des règlements. Donc, ils peuvent difficilement être changés.

Dans un premier temps, nous avons gardé toute la flexibilité possible pour pouvoir s'harmoniser, s'adapter et éventuellement produire des règlements avec des délais précis d'application.

M. Sauvageau: Vous parlez d'harmonisation. Nous étions la semaine dernière, avec notre président, au Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Leur «priorité prioritaire», nous disaient-ils, était de voir à l'harmonisation des différentes lois environnementales. Ne croyez-vous pas que l'imposition de la Loi C-56 parallèlement à l'étude d'harmonisation entre les lois environnementales jure un peu dans le décor? J'ai entendu dire que plusieurs provinces s'étaient montrées un peu frustrées de voir l'arrivée du projet de loi C-56 au moment où les ministres de l'Environnement travaillent à l'harmonisation de l'ensemble des lois environnementales. De votre côté, êtes-vous d'accord sur ce principe, ou si vous êtes d'avis que cela ne fait pas partie des problèmes d'harmonisation?

M. Dorais: Le projet de loi C-56 ne soulève pas beaucoup de problèmes d'harmonisation. C'est plutôt le cas du projet de loi C-13, qui porte sur l'ensemble de la loi. Effectivement, l'harmonisation est à la base de la nouvelle loi. En ce moment, nous avons des discussions avec pratiquement toutes les provinces. Ces discussions vont bon train. Elle vont prendre un certain temps. Il était devenu urgent de proclamer la nouvelle loi et de changer le système actuel qui est source de problèmes énormes.

Je pense que tous les gens autour de la table d'harmonisation se sont engagés dans ce processus d'harmonisation de bonne foi en disant: Nous allons négocier un protocole d'harmonisation; une fois ce protocole adopté, si on arrive à la conclusion que des règlements ou des lois doivent être modifiés à travers le pays pour qu'il puisse être mis en oeuvre, toutes les parties prenantes prendront cela en considération le moment venu.

En attendant, nous sommes d'avis que les dispositions d'harmonisation qui sont incluses dans la loi actuelle nous permettent une flexibilité beaucoup plus grande que celle que nous avons sous le décret actuel, qui ne fait aucunement

Mr. Sauvageau: You talked about clarifications. Now let's talk about time limits. I believe neither the order nor the legislation sets any time limits.

Mr. Dorais: You are entirely correct. Under the act, deadlines can be set by regulation. That is not always the case, although that is one of the development priorities. One of the main reasons is this: having adopted a cooperative approach, to avoid any overlap, it was extremely important to harmonize our system with the provincial ones. In Canada, each province has its own review system with different time limits. In some provinces, it is very flexible. In others, it is strictly regulated. In Newfoundland, deadlines are prescribed by law. They are not regulations, so it is hard to change them.

We started out by remaining as flexible as possible in order to harmonize our systems, to adjust to the new one, and we hope to eventually have regulations with specific time limits for enforcement.

Mr. Sauvageau: You talked about harmonization. Last week, with our chairman, we met with the Canadian Council of Ministers of the Environment. They told us their top priority was to harmonize the various environmental laws. Do you not think Bill C-56 will come as a sort of blight if it is passed right when they are trying to harmonize all the environmental legislations? I have heard that several provinces are somewhat frustrated by Bill C-56 because it comes at the very time when Environment ministers are working on harmonizing all the environment acts. Do you agree with that principle or do you think it has nothing to do with harmonization problems?

Mr. Dorais: Bill C-56 does not raise any problems of harmonization. Bill C-13, which deals with the entire act, is really the culprit. Indeed, harmonization is at the very heart of this new legislation. We are currently discussing it with nearly every province, and the discussions are going well. It had become imperative to proclaim the new legislation and to change the current system, which had become a major bone of contention.

I think everyone around the harmonization table made a commitment in good faith by saying: We will negotiate a harmonization protocol; once the protocol is passed, if, at the end of the day, we find that some regulations or acts have to be changed throughout the country for them to be implemented, then all parties will take that into account at the appropriate time.

In the meantime, we think the harmonization provisions in the current act are far more flexible than the ones in the order, which make no reference whatsoever to the principle of harmonization. When we started the harmonization process

[Text]

référence au principe de l'harmonisation. Quand nous avons entamé des procédures d'harmonisation sous le décret, nous avons toujours été extrêmement prudents afin de ne pas aboutir en cour, parce que le concept d'harmonisation n'est pas inclus dans le décret, alors qu'il l'est dans la nouvelle loi.

Mr. Gilmour (Comox—Alberni): In terms of funding, we were told during the briefings that about \$1.6 million was coming from another area, although I don't recall from where. My concern with the funding is that it appears open-ended. How big could it get? Could we end up in the Supreme Court and still be funding an assessment?

Mr. Dorais: I understand your concern. The current funding of the participant funding program is limited to the total amount that was announced in the Green Plan. I think it is about \$1.2 million per year, not \$1.6 million.

It's open-ended because it's linked to the number of projects being put forward. At the same time, having a maximum allows us to manage it within that envelope. It's open-ended in the sense that the government can decide to increase or decrease that amount in future years. What is not open-ended is the discretion of not providing any funding. The amendment that is proposed to you puts an obligation to the government to provide some funding.

• 1600

The big question in all of this is how much. There are all kinds of experiences in the country ranging from one extreme to the other, from a very small amount of funding to a huge amount of funding. We have experienced three years of the existing participant funding program at the rate of about \$1.2 million a year. This is sufficient at this point in time to provide what we feel is a fair amount of funding for our public hearings process.

I can't predict the future, but this year we are doing a review of the applications for the current participant funding program, with some recommendations on how it should be managed within the current envelope. Our assumption in managing the program now is that we are managing it within the current envelope.

Mr. Gilmour: As Mr. Sauvageau said, we were meeting with the environment ministers last week and talking about harmonization. I understand the feds have already signed an agreement with Alberta. Does this agreement in fact mean there will be one assessment? Do the harmonization agreements currently being tracked...? Manitoba is coming up. Will the federal government and the provincial government in question get together and will there be only one assessment?

Mr. Dorais: That's the whole intent. The minister did sign an agreement with Manitoba as well last week, so we have two signed agreements now.

The whole purpose of the agreement is to make the process efficient and to ensure there is no duplication. We are, for instance, opening single-window offices in some areas of the country. It's designed so that it will be transparent to the private

[Translation]

under the order, we were always extremely cautious because we did not want to end up in court, because the order does not include the concept of harmonization, whereas the new legislation does.

M. Gilmour (Comox—Alberni): Pour ce qui est du financement, lors des séances d'information, on nous a dit que vous recevriez environ 1,6 million de dollars d'une autre source, mais je ne me souviens pas de laquelle. Cette question de financement m'inquiète, car il ne semble pas y avoir de limite. Jusqu'où peut-on aller? Est-ce possible qu'on se rende à la Cour suprême, tout en continuant de financer une évaluation?

M. Dorais: Je comprends votre préoccupation. Le financement prévu actuellement dans le programme d'aide aux participants est limité au montant global annoncé dans le Plan vert. Je crois qu'il s'agit d'environ 1,2 million de dollars par année, et non pas de 1,6 million de dollars.

Il n'y a aucune limite, car tout dépend du nombre de projets présentés. Par ailleurs, un maximum nous permettrait de gérer ces fonds comme s'ils faisaient partie de cette enveloppe. Il n'y a aucune limite, en ce sens que le gouvernement peut décider d'augmenter ou de réduire ce montant dans l'avenir. Toutefois, il y a une limite au pouvoir de décider si un projet sera financé. En vertu de l'amendement qu'on vous propose, le gouvernement a l'obligation d'offrir une certaine aide financière.

La grande question, c'est: «combien?». Il y a toutes sortes d'expériences au pays, allant d'un extrême à l'autre, des sommes minimales aux colossales. Le programme actuel d'aide aux participants dure depuis trois ans, au coût d'environ 1,2 million de dollars par an. En ce moment, cela semble suffire pour accorder un financement juste pour nos audiences publiques.

Je ne saurais prédire l'avenir, mais cette année nous allons examiner les demandes faites au programme d'aide financière actuel, et nous ferons des recommandations sur l'administration du programme avec l'enveloppe actuelle. Nous présumons que la gestion du programme se fait actuellement dans le respect de l'enveloppe.

M. Gilmour: Comme le disait M. Sauvageau, nous avons rencontré la semaine dernière les ministres de l'Environnement, et nous avons parlé d'harmonisation. Je pense que le gouvernement fédéral a déjà signé une entente avec l'Alberta. Cela signifie-t-il qu'il y aura en fait une seule évaluation? Les accords d'harmonisation actuellement évalués...? Il y aura bientôt le Manitoba. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de cette province vont-ils s'entendre pour qu'il y ait une seule évaluation?

M. Dorais: C'est exactement ce que l'on souhaite. Le ministre a signé un accord avec le Manitoba la semaine dernière, et nous avons donc paraphé deux accords.

L'objectif de ce genre d'accord, c'est l'efficacité du programme et l'élimination des chevauchements. Ainsi, dans certaines régions du pays, nous ouvrons des guichets uniques. Nous les avons conçus afin que le secteur privé comprenne

[Texte]

sector that there's one or two levels of government involved in the assessment. Our ultimate intent is that there will be one place where all the information is funnelled, one place where all the coordination takes place, so that for the proponent it is a single assessment. For the authority involved, the information is then channelled to the various places that have a decision to make. But the intent of the agreement is to make sure there's only one assessment.

Mr. Gilmour: That's two provinces. Where are we with the rest of the provinces and the territories in terms of a timeframe?

Mr. Dorais: Bob, you might help me since you are negotiating that.

Mr. Robert Connelly (Vice-President, Policy and Regulatory Affairs, Federal Environmental Assessment Review Office, Department of the Environment): Perhaps I could start from the west and work east.

In British Columbia we're well advanced in the agreement and the same with Saskatchewan—probably more so with Saskatchewan. We could move that one forward within a few months. It will take a little more time with B.C. because they have a new act that may soon be proclaimed. I understand it is February, and the hope is to have an agreement in place around that time. The two acts, I might add, are very similar.

In Ontario we have just started to work on a harmonization agreement. In Atlantic Canada we are discussing an Atlantic accord with all four together. That's at a fairly early stage right now. In summary, that's about where we are.

Mr. Gilmour: What about Quebec and the territories?

Mr. Connelly: We have not been able to discuss a harmonization agreement with Quebec at this point. We have not really entered into discussions with the territories because at this point they do not have a formal process in place. They're at the developmental stage. Of course, with some of their land claim procedures they have agreements in place with their own environmental assessment process. In time, we will work on harmonization agreements under those as well.

The Chairman: Mr. Dromisky, did you have a question?

Mr. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): The witness stated there would really be no problem in this harmonization process. My understanding is that a great number of sectors in our society at present have their own assessment strategies. I don't understand how we can harmonize the efforts and strategies of so many components to come to one overall harmonized assessment strategy.

Mr. Dorais: You're absolutely right that the systems are all different, but they all function more or less on the same principle. What is different is quite often the methodologies, the delays, the form the information takes and these kinds of things. But they all share common principles, especially when you reach the public hearing stage. They all have some form of board, they all have some form of public participation, they all have some form of public report.

[Traduction]

facilement qu'il y a un ou deux niveaux de gouvernement responsables de l'évaluation. Nous voulons qu'au bout du compte toute l'information soit orientée vers un seul endroit, là où se fera la coordination, afin que pour le promoteur il n'y ait qu'une évaluation. Pour les autorités responsables, l'information est ensuite répartie entre les divers décisionnaires. Mais l'objectif de l'accord, c'est qu'il n'y ait qu'une seule évaluation.

M. Gilmour: Voilà pour deux provinces. Où en sommes-nous avec les autres provinces et territoires?

M. Dorais: Bob, vous pourriez m'aider pour cette question, puisque vous êtes notre négociateur.

M. Robert Connelly (vice-président, Politiques et Affaires réglementaires, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, ministère de l'Environnement): Je vais vous décrire la situation d'ouest en est.

En Colombie-Britannique, l'accord est assez avancé, de même qu'en Saskatchewan; nous sommes même probablement plus avancés avec la Saskatchewan. On pourrait signer dans quelques mois. Il faudra mettre un peu plus de temps avec la Colombie-Britannique, parce que cette province a une nouvelle loi qui doit bientôt être promulguée. Je pense que ce sera en février, et nous espérons que l'accord sera signé vers la même époque. En passant, les deux lois sont très semblables.

En Ontario, nous commençons tout juste les négociations relatives à un accord d'harmonisation. Dans la région de l'Atlantique, nous discutons avec l'ensemble des quatre provinces. Nous n'en sommes actuellement qu'au début. En résumé, voilà où nous en sommes.

M. Gilmour: Qu'en est-il du Québec et des territoires?

M. Connelly: Nous n'avons pu discuter d'un accord d'harmonisation avec le Québec jusqu'ici. Nous ne l'avons pas fait non plus avec les territoires parce que jusqu'ici ils n'ont pas de processus officiel. Ils sont encore à la mise au point d'un processus. Bien entendu, en raison des revendications territoriales, certains accords existent qui comprennent un processus d'évaluation environnementale. Plus tard, nous préparerons des accords d'harmonisation pour ces cas-là également.

Le président: Monsieur Dromisky, aviez-vous une question?

M. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Le témoin a dit que ce processus d'harmonisation ne créerait pas vraiment de problème. Je crois comprendre que bon nombre de secteurs de notre société ont actuellement leurs propres stratégies d'évaluation environnementale. Je ne vois pas comment on pourra harmoniser les efforts et les stratégies de si nombreux éléments de notre société pour en arriver à une stratégie d'évaluation globale, harmonisée.

M. Dorais: Vous avez absolument raison, les programmes sont différents. Mais en fait ils fonctionnent tous plus ou moins à partir du même principe. Ce qui est différent, ce sont souvent les méthodes, les délais, les façons dont l'information est présentée, etc. Cependant, tout le monde s'entend sur les principes, surtout à l'étape des audiences publiques. Il y a toujours une commission quelconque, il y a toujours une participation du public, et il y a toujours un rapport public sous une forme ou une autre.

[Text]

[Translation]

• 1605

The idea in harmonization, and that's a little bit of a personal opinion, is that you can try to uniformize everything and try to have one big system or try to work with the existing mosaic. Our experience so far is that we can work with the existing mosaic systems and still avoid all duplication and still meet the criteria spelled out in section 16 of the act. Most environmental assessment processes will actually look at all those factors.

The objective is the same. The overall principle of fairness and openness to the public is also the same. So it is not such a big job to actually harmonize. It requires a lot of discussion on the actual details. How long should we give the proponent, for instance, to reply to the panel? In the end, it is not such a big job to do so. The objectives are the same.

Mr. Dromisky: The whole question of fairness in this process is a relative one. To me, it's very ambiguous because of the personal judgment involved. If the criteria vary from component to component, from party to party, from player to player, then the question of fairness becomes a very moot one and maybe a controversial one eventually.

What I'm concerned about in that entire process is that in order to harmonize we debase the whole effort or the whole purpose, you might say, to the point where we come up with a lowest common denominator in order to appease, in order to please, in order to theoretically harmonize and have an elimination of all potential conflict or arising conflict in the process. In other words, let's play the game. We end up with practically nothing and say look what a wonderful job we've done, we've harmonized. And what we've ended up with is something that has practically no teeth in it.

Mr. Dorais: Mr. Chairman, the member is quite right to raise that concern, because it is a concern that is very much on our minds and actually very much on the minds of people around the table, especially when we talk about harmonization. The provinces are also very concerned about that.

I think what is happening now is that the various players are outlining what the criteria are that they feel are important for them in making decisions. Rather than go to the lowest common denominator, what we've done is put those criteria on the table to see if there is any common way to meet them all. So it's a slightly different way of attacking harmonization. Rather than uniformization at the lowest level, what we try to do is put all those criteria on the table. This means that in the end, when there is harmonization between two entities, the end product we hope is going to be higher rather than lower. By combining the criteria of both parties, you end up with more criteria than one of the two parties would have all by itself.

So on huge projects where both parties have decisions to make, the intent is to come to this harmonization table and say that at the federal level we need the following criteria to make our decision. Alberta would be saying that at the provincial level

L'harmonisation, du moins à mes yeux, peut se faire de deux façons: ou bien on essaie de tout uniformiser et de créer un seul gros système, ou encore on essaie de travailler avec la mosaïque existante. Jusqu'à présent, nous avons pu composer avec la mosaïque existante en évitant tout double emploi et en satisfaisant quand même aux critères établis à l'article 16 de la loi. La plupart des processus d'évaluation environnementale tiennent compte de ces facteurs.

L'objectif reste toujours le même. Le principe de l'équité et de l'ouverture vis-à-vis du public est maintenu. Ainsi, l'harmonisation n'est pas si difficile à réaliser. Il y a des discussions au sujet des détails. Par exemple, de combien de temps doit disposer le promoteur pour répondre à la commission? Pour le reste, l'harmonisation est facile à réaliser. Les objectifs demeurent toujours les mêmes.

M. Dromisky: La question de l'équité du système demeure relative. Pour moi, elle est ambiguë parce qu'elle fait appel au jugement. Si les critères varient d'un élément à l'autre, d'une partie à l'autre, d'un intervenant à l'autre, la question de l'équité peut s'estomper et devenir controversée par la suite.

Ce que je crains dans toute cette affaire, c'est que dans le but d'harmoniser, d'apaiser, de plaire et d'éviter toute discorde nous ne fassions trop de concessions, nous n'adoptions le plus petit dénominateur commun. En d'autres termes, je crains que nous ne nous lancions dans une sorte de jeu, que nous n'accomplissions rien et que nous ne nous félicitions quand même en disant que nous avons harmonisé le système. Au bout du compte, nous pourrions nous retrouver avec un processus qui ne signifie rien.

M. Dorais: Monsieur le président, le député a raison de soulever cette préoccupation. Nous la partageons avec lui, et d'autres personnes autour de cette table, dans le contexte de l'harmonisation. Les provinces manifestent également des inquiétudes à cet égard.

Ce qui se passe, c'est que les divers intervenants indiquent quels sont les critères auxquels ils tiennent. Ensuite, plutôt que d'adopter le plus petit dénominateur commun, nous prenons tous ces critères afin de voir s'il y a une façon de tous les inclure dans le processus. C'est une façon un peu différente d'aborder la question de l'harmonisation. Plutôt que d'essayer d'uniformiser le processus au niveau le plus bas, nous essayons de tenir compte de tous les critères soumis par les intervenants. Ce qui fait qu'en bout de ligne, lorsqu'il y a harmonisation entre deux entités, le produit final est, nous l'espérons, de meilleure qualité qu'autrement. En combinant les critères de deux parties nous obtenons un produit de meilleure qualité que si nous nous adressions aux parties individuellement.

Pour les grands projets où deux parties ont des décisions à prendre, dans le cadre de cet effort d'harmonisation, nous voulons pouvoir nous présenter à la table des négociations et dire qu'en tant que gouvernement fédéral nous voulons suivre

[Texte]

they would need those criteria. We'd put them all together and design the system around all those criteria, so that nobody feels that his criteria or his standards have been lowered in the process. The end result is something that is more synergistic than—

Mr. Dromisky: Let's hope so.

Mr. Dorais: That's what we hope too. There is always a risk.

Mr. Dromisky: Yes, there is.

Mr. Dorais: I agree. And I think we're very conscious of that risk. This is why I think the parties are taking the discussion around the table very seriously in terms of harmonization. They want to avoid that pitfall at all costs.

Mr. Dromisky: Thank you very much.

Mr. Dorais: You're welcome.

The Chairman: Thank you, Mr. Dromisky. There being no further questions on the first round, with the permission of the committee I will ask Mr. Taylor if he has five minutes of questions he wishes to ask.

Mr. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Thank you very much, Mr. Chairman.

Welcome to the witnesses. It's nice to see you again.

• 1610

I do have a number of questions. The first one deals with this area of harmonization to a certain extent, but has more to do with jurisdiction. There has been concern about federal panels interfering with provincial jurisdictions. Knowing the triggers that exist within the act itself, can you identify any trigger that would perhaps interfere with provincial jurisdiction?

Mr. Dorais: No, I can't. I always have some difficulty answering questions related to jurisdiction in environmental assessment.

My first difficulty is that it is not a jurisdiction. Environmental assessment is an activity to collect data and make recommendations. Environment is also something that has been identified as a shared responsibility. So it's very hard for me to conceive of a situation in the application of the act that would result in invasions of jurisdiction, because there are no jurisdictions in place.

The act is built on shared responsibility. Everyone at every level of government who has a decision to make has the responsibility to assess the environmental impact of those decisions. That responsibility is shared not only between two levels of government but by a number of other levels of government, as I illustrated in my remarks. The intent is that the only way to tackle that is to work cooperatively. That's why that approach was chosen in the act.

I don't know if that answers the question.

Mr. Taylor: Yes, that answers the question. I'm quite comfortable with that and I thank you.

[Traduction]

tel ou tel critère. L'Alberta ferait la même chose de son côté. Nous prendrions tous ces critères et créerions un système qui en tienne compte. Personne n'aurait à sacrifier ces critères ou ces normes. Le résultat final serait quelque chose de plus synergique que. . .

M. Dromisky: Espérons-le.

M. Dorais: Nous faisons le même vœu. Il y a toujours un risque.

M. Dromisky: En effet.

M. Dorais: Et nous en sommes très conscients. C'est pourquoi les parties prennent les discussions au sujet de l'harmonisation très au sérieux. Elles veulent éviter le plus d'écueils possible.

M. Dromisky: Merci beaucoup.

M. Dorais: Je vous en prie.

Le président: Merci, monsieur Dromisky. Comme il n'y a pas d'autres questions de la part des membres du comité pour le premier tour, s'ils n'y voient pas d'inconvénients, je vais accorder cinq minutes à M. Taylor.

M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Merci beaucoup, monsieur le président.

Bienvenue aux témoins. Je suis heureux de vous revoir.

J'ai un certain nombre de questions à vous poser. La première a trait à l'harmonisation d'une certaine manière, mais touche davantage le jeu des compétences. On s'est inquiété de l'ingérence des commissions fédérales dans le champ des compétences provinciales. Vous connaissez les mécanismes de déclenchement qui se trouvent dans la loi. Pouvez-vous indiquer lesquels risqueraient d'entraîner une ingérence dans les domaines appartenant aux provinces?

M. Dorais: Non. J'ai toujours un peu de mal à répondre aux questions au sujet du jeu des compétences en matière d'évaluation environnementale.

Premièrement, il ne s'agit pas d'une compétence comme telle. L'évaluation environnementale est une activité qui a pour but de recueillir des données en vue de recommandations. L'environnement lui-même est considéré comme un champ de compétences partagées. Il m'est très difficile d'entrevoir des situations où l'application de la loi pourrait aboutir à une ingérence dans une compétence quelconque, puisque les compétences ne sont pas délimitées.

La loi elle-même se fonde sur le concept des responsabilités partagées. Tous les paliers de gouvernement appelés à rendre une décision doivent en évaluer l'impact environnemental. Les responsabilités en la matière ne sont pas seulement partagées entre deux paliers de gouvernement, mais entre plusieurs, comme je l'ai déjà fait remarquer. La seule façon d'en arriver à des résultats satisfaisants, c'est de travailler en coopération. C'est la raison pour laquelle cette approche a été choisie.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question.

M. Taylor: Je suis satisfait de votre réponse, merci.

[Text]

You talked about cooperation and you've used that word a couple of times here today. You talk about levels of governments. One of the things we did discuss in developing C-13 was the possibility of a third level of government, the aboriginal community.

As you know, I have been critical of the panel's work in Labrador, dealing with the Innu and the jurisdiction of National Defence over their territory. There is a third level of government involvement there that has been ignored. As a result, when the panel's report comes down, its findings will be suspect.

Given that, whether you accept my premise or not, is there anything different in Bill C-13 or these amendments that would provide for greater cooperation, greater understanding or greater involvement of other levels of government—or indeed if you want to use the term “stakeholders”—from the current panel that has been structured in Innu territory versus one that could be structured under the new C-13 and its amendments?

Mr. Dorais: There are a number of differences. I'll ask Bob to comment on that.

Mr. Connelly: If you wish, perhaps I could start the discussion, Mr. Chair.

There are some real differences between CEAA and the EARP guidelines with respect to dealing with first nations that I think are quite important. First, with respect to organizations such as the Innu, at some point when there is a land-claim agreement reached with the Innu it is envisaged that they would have an environmental assessment process in that agreement. CEAA has sufficient flexibility to be able to work with whatever process is developed under that land-claim agreement.

Secondly, for aboriginal communities that are subject to existing treaties—existing bands—CEAA again makes very specific provisions to allow for a regulation to be developed to permit assessment actually to be done by the bands themselves in the future.

So there is an effort in CEAA to recognize that first nations can develop their own environmental assessment processes and to do that in a way that can be harmonized with CEAA.

We think there are some real improvements there as well. This has nothing to do with the amendments, but rather with the act itself.

Mr. Taylor: Yet the existing panel that has concluded its hearings has proceeded without the involvement of a significant number of stakeholders in the area. Would that change at all under the new act or its amendment?

• 1615

Mr. Dorais: No, unless we change the procedures.

I wouldn't want to leave the committee with the wrong impressions about those hearings. The member is referring to the Goose Bay hearing. It was a difficult situation. Half of the representatives of the affected native population decided not to participate and a little over half decided to participate, which is an unfortunate situation. It's always better when everybody participates in the public hearing process. At the same time, the public hearing process in Canada is designed not to force anyone

[Translation]

Vous avez parlé de coopération, et vous avez utilisé ce mot à quelques reprises aujourd'hui. Vous avez parlé des divers paliers de gouvernement qui sont appelés à intervenir. Dans le cadre du projet de loi C-13, nous avons discuté de la possibilité de faire appel à un troisième palier de gouvernement, la collectivité autochtone.

Comme vous le savez, j'ai exprimé mon insatisfaction au sujet du travail de la commission au Labrador relativement à la situation des Innus et à la compétence de la Défense nationale sur leur territoire. Il y a un troisième palier de gouvernement qui est ignoré dans toute cette affaire. C'est la raison pour laquelle tout rapport de la commission est suspect.

Que vous soyez d'accord ou non avec mon affirmation, y a-t-il quelque chose de nouveau dans le projet de loi C-13 ou ces amendements qui permette une meilleure coopération, une meilleure compréhension ou une meilleure participation des autres paliers de gouvernement—vous préférez peut-être le mot «intéressés»? Une commission différente de celle qui a été créée pour le territoire innu pourrait-elle être mise sur pied dans le cadre du nouveau projet de loi C-13 et de ses amendements?

M. Dorais: Il y a un certain nombre de différences. Bob peut peut-être en parler.

M. Connelly: Je veux bien répondre en premier, monsieur le président.

Il y a des différences réelles entre la LCEE et les lignes directrices du PEEE relativement aux relations avec les premières nations. D'abord, en ce qui concerne des organisations comme celles des Innus, lorsqu'il y aura entente sur ces revendications territoriales, cette entente sera assortie d'un processus d'évaluation environnementale. La LCEE est suffisamment souple pour faire place au processus qui sera établi dans le cadre de toute entente sur les revendications territoriales.

Deuxièmement, pour ce qui est des collectivités autochtones qui relèvent des traités existants—des bandes existantes—la LCEE prévoit l'établissement de règlements permettant aux bandes elles-mêmes de procéder aux évaluations à l'avenir.

La LCEE part donc du principe que les premières nations peuvent établir leurs propres processus d'évaluation environnementale, et ce, dans un cadre harmonisé.

Il s'agit là de réelles améliorations. Elles ne se trouvent pas dans les amendements, mais dans la loi elle-même.

M. Taylor: Il reste que la commission qui vient de terminer ses audiences a ignoré un nombre important d'intéressés dans la région. Une telle situation serait-elle possible avec la nouvelle loi ou les amendements?

M. Dorais: Non, à moins que nous ne changions les procédures.

Je ne veux pas donner une mauvaise impression au comité par rapport à ces audiences. Le député fait allusion à l'audience qui a été tenue à Goose Bay. C'était une situation difficile. La moitié des représentants des autochtones touchés par le projet ont décidé de ne pas participer aux audiences, et un peu plus de la moitié ont décidé d'y participer. C'est une situation malheureuse. Il est toujours préférable que tout le monde participe aux audiences publiques. En même temps, le processus

[Texte]

to participate publicly, but to welcome people. It's always unfortunate when people decide not to participate, but in fairness to those who participated, the panel decided to continue its hearing process.

The Chairman: Thank you.

M. Sauvageau: Concernant l'évaluation environnementale, dans le *Toronto Star* de ce matin, on parlait de David Donnelly de l'Association canadienne des lois environnementales. Il disait qu'Ottawa avait appuyé le plan de 840 millions de dollars pour le pont reliant l'Île-du-Prince-Édouard et la terre ferme, alors qu'un panel d'évaluation environnementale avait rejeté ce principe en 1990. Est-ce que ce panel était le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales?

M. Dorais: Oui.

M. Sauvageau: Si le projet avait été rejeté, pourquoi a-t-il été remis de l'avant par la suite?

M. Dorais: Le projet *fixed link* mériterait une longue discussion à lui seul, mais ma conclusion est que l'évaluation du projet a été complexe et longue et qu'elle a été faite selon les lois et les règlements en vigueur. Il y a eu une évaluation publique. Une partie du concept a été rejetée à cause d'un problème précis, un problème qui, selon le promoteur, Travaux publics, a été solutionné. Le projet a été soumis à nouveau dans une nouvelle version comportant une solution au problème. L'évaluation environnementale a été refaite au niveau de l'évaluation initiale, et on a conclu que nous n'avions pas besoin de retourner en audiences publiques. Cette décision a été contestée, si je ne m'abuse—je ne veux pas trop me lancer dans des questions juridiques—et la cour a donné raison au promoteur dans ce cas-là.

Il y a eu deux autres évaluations subséquentes à la suite d'une décision concernant un permis de transport et un permis d'Environnement Canada. Ces évaluations ont aussi été complétées sous le décret actuel. Il y a donc eu quatre évaluations au total.

M. Sauvageau: Si Travaux publics Canada et Environnement Canada ne sont pas d'accord sur un détail technique environnemental, est-ce que cela peut poser problème? Il y a partout des fonctionnaires. Dans cette problématique, le principe de juge et partie peut-il s'appliquer?

M. Dorais: En auto-évaluation, le principe de juge et partie se pose toujours. La garantie que donne la loi, c'est que le processus dans son entier est transparent. Tous les documents sont publics et toutes les décisions sont publiques. Par conséquent, le public reste juge et partie de ceux qui prennent les décisions. C'est le ministère des Travaux publics qui était responsable du concept. C'est aussi lui qui était responsable de faire l'évaluation ou de la faire faire, et c'est lui qui était responsable de la décision finale. Il y a toujours ce danger de la contrepartie et de l'aspect public.

M. Sauvageau: À ce moment-là, le nouveau commissaire pourrait-il entrer en ligne de compte?

M. Dorais: Non. La loi poursuit un but très précis: s'assurer que l'évaluation soit complétée avant que la décision soit prise, et s'assurer que s'il y a un programme de suivi, il soit rendu public par la suite. Pour ce qui est de la décision elle-

[Traduction]

des audiences publiques au Canada ne vise pas à obliger qui que ce soit à y participer publiquement, mais plutôt à inviter la population à y participer. Il est toujours malheureux que certains décident de ne pas y participer, mais pour être juste à l'égard de ceux qui y ont participé, la commission a décidé de poursuivre ses audiences.

Le président: Merci.

Mr. Sauvageau: There was an article in the *Toronto Star* this morning which referred to David Donnelly of the Canadian Environmental Law Association. He said that Ottawa had supported the \$840 million plan to build a fixed link between Prince Edward Island and the mainland, even though an environmental assessment review panel had rejected the idea in 1990. Was the panel the Federal Environmental Assessment Review Office?

Mr. Dorais: Yes.

Mr. Sauvageau: If the project had been rejected by the office, why was it subsequently reintroduced?

Mr. Dorais: The fixed link project deserves a long discussion, but my conclusion is that the project evaluation was long and complex, and that it was carried out in accordance with the acts and regulations in effect. There was a public assessment. Part of the concept was rejected because of a specific problem, which, according to the proponent, Public Works, had been solved. A new version of the project, which solved the problem, was readmitted. The initial environmental assessment was redone, and it was concluded that there was no need to repeat the public hearing process. This decision was challenged, I believe—and I don't want to get into too many technical issues here—and the court upheld the proponent's position in this case.

There were two other subsequent evaluations following a decision regarding a transport permit and an Environment Canada permit. These assessments were also completed under the current order. So in all, there were four assessments.

Mr. Sauvageau: Can there be a problem if Public Works Canada and the Environment Canada do not agree on a technical detail regarding the environment? Public servants are involved on both sides. Can the principle of judge and judged apply in this case?

Mr. Dorais: The principle always comes into play in the case of self-evaluation. The act guarantees that the entire process shall be transparent. All documents and decisions are public. As a result, the public remains the judge of those who make the decisions. The Department of Public Works was responsible for the concept. It was also in charge of conducting the assessment or having it done. And it was responsible for making the final decision. There is always this type of danger and the public aspect as well in this process.

Mr. Sauvageau: Could the new commissioner play a role in such cases?

Mr. Dorais: No. The act has a very specific objective: to insure that the assessment is completed before the decision is made, and to insure that if there is a follow-up program, it will be made public subsequently. As to the decision itself, it remains

[Text]

même, elle demeure la responsabilité de chaque autorité responsable. Ce n'est pas le président de l'agence, etc. La ministre peut intervenir si l'évaluation environnementale n'est pas complétée, mais lorsqu'elle est complétée, son intervention a le même poids que celles des autres autour de la table.

M. Sauvageau: Je vous remercie. Dans votre exposé, vous avez parlé de 70 poursuites qui avaient été entendues. Est-ce que vous avez tiré une conclusion? Par exemple, est-ce qu'il y en a 69 qui ont été rejetées et une de retenue?

• 1620

M. Dorais: Je vais demander à Me Ricard. . .

M. Sauvageau: Je m'excuse. Cela peut paraître technique, mais on a vu des inspecteurs qui travaillent à la mise en oeuvre de la Loi canadienne de la protection de l'environnement, et on a constaté qu'entre le tableau des plaintes entendues et celui des plaintes retenues, il y avait une très grande différence. Je n'ai pas besoin de chiffres exacts.

M. Dorais: Si vous me le permettez, monsieur le président, je vais vous donner mon impression générale concernant cet ensemble de poursuites.

Cela nous a permis de clarifier beaucoup de choses. Cela nous a permis de clarifier, par exemple, les questions de juridiction. C'est déjà un grand pas. Cela nous a permis de constater que le décret n'est pas rédigé comme une loi. Il est extrêmement imprécis et cause toutes sortes de problèmes.

Personnellement, cela m'a permis de constater que quiconque dans notre pays essaie sciemment de contourner des lois d'évaluation environnementale, au niveau provincial ou au niveau fédéral, perd presque toujours. Mon avis aux promoteurs privés a toujours été le même. Le montant d'argent dépensé en avocats à essayer de contourner les lois d'évaluation environnementale est probablement beaucoup plus élevé que celui qu'on aurait dépensé si on avait foncé dès le départ. On l'a vu dans plusieurs projets. On a perdu des années en poursuites en cour pour arriver exactement au point A, là où on en était quelques années auparavant. C'est la grande leçon qu'on apprend de toutes ces poursuites.

M. Sauvageau: Ma dernière question s'adresse à M. Connelly. En répondant à une question de M. Taylor, je crois, vous avez dit que vous n'aviez pas encore pu vous entendre avec les Territoires et le Québec. Est-ce une question de temps, une question d'agenda ou une question. . . ? Prévoyez-vous des ententes au cours des années à venir?

M. Connelly: Je n'ai pas bien compris votre question. Parlez-vous d'un accord avec la province de Québec ou avec les autochtones?

M. Sauvageau: Les deux.

M. Connelly: On est toujours prêts à entamer des discussions avec la province de Québec sur un accord d'harmonisation. On n'a pas encore commencé, mais nous sommes toujours prêts à le faire.

Pour ce qui est des autochtones, au Québec, on a le *James Bay and Northern Quebec Agreement*. Il y a un processus dans le cadre de ce traité. À l'avenir, nous pourrions discuter de la possibilité d'une harmonisation entre notre projet de loi et ce traité.

[Translation]

the responsibility of each responsible authority. It is not up to the president of the agency, and so on. The minister may intervene if the environmental evaluation has not been completed, but where it has been completed, the minister's intervention has the same weight as that of other participants.

Mr. Sauvageau: Thank you. In your statement, you mentioned that 70 prosecutions had been heard. Have you any results? For example, were 69 rejected and one accepted?

Mr. Dorais: I will ask Mr. Ricard. . .

Mr. Sauvageau: Excuse me, if the question seems somewhat technical. However, we have heard from inspectors who implement the Canadian Environmental Protection Act, and we found that there was a great discrepancy between the number of complaints heard and the number of complaints that were upheld. I don't need the exact figures.

Mr. Dorais: Mr. Chairman, if I may, I will give you my general impression about the prosecutions.

They allowed us to clarify many things, such as questions of jurisdiction. That is a major step forward. They also made us realize that the order is not drafted like a piece of legislation. It is extremely unspecific and causes all sorts of problems.

Personally, they showed me that anyone who knowingly tries to get around environmental assessment legislation, at the federal or provincial level, almost always loses. I've always told private proponents the same thing: The amount spent on lawyers trying to find ways of getting around environmental assessment legislation is probably much higher than the amount that would have been spent if they had gone ahead with the environmental assessment at the outset. We've seen this in a number of cases. Years were spent in court proceedings after which the opponent was right back where he had been a few years earlier. That is the most important lesson we have learned from all these prosecutions.

Mr. Sauvageau: My final question is to Mr. Connelly. I believe that in answer to a question by Mr. Taylor, you said you had not yet reached agreement with the territories and Quebec. Is it a question of time, agenda or what? Do you expect agreements in the next few years?

Mr. Connelly: I did not understand your question. Are you referring to an agreement with Quebec or with the aboriginal peoples?

Mr. Sauvageau: Both.

Mr. Connelly: We are always ready to begin discussions with Quebec on a harmonization agreement. We have not yet done so, but we are always ready to.

With respect to aboriginals in Quebec, we do have the *James Bay and Northern Quebec Agreement*. There is a process provided for under this treaty. In the future, we can talk about the possibility of harmonization between our bill and the treaty.

[Texte]

[Traduction]

M. Dorais: Dans le cas du Québec, la province a choisi de négocier à la pièce. Au cours des deux dernières années, nous avons négocié six projets conjoints, notamment Sainte-Marguerite, Grande-Baleine, Gentilly et Soligaz. Ce sont toutes des audiences publiques conjointes. C'est plus éprouvant. C'est plus long, mais cela donne le même résultat. Pour le public qui est dans la salle lors de ces audiences, c'est complètement transparent.

Dans le cas de la Convention de la Baie James, l'harmonisation est forcée par la convention elle-même, qui oblige les parties à travailler ensemble et à concevoir un processus qui inclut les considérations autochtones, les considérations cries et inuits, et celles de Québec et Ottawa.

Mr. Gilmour: The last government, when it came to the Kemano project in B.C., chose to exempt the project from the process and we've been paying for it ever since. It's still a hell of a mess. Is there anything in this legislation that would prevent that? Does the minister still have the right to not call an assessment, or does cabinet have the authority to basically put everything under the table and say where are we at?

Mr. Dorais: If I may, Mr. Chairman, before answering the question... Are you referring to a Kemano-like project or the Kemano project?

Mr. Gilmour: No, a Kemano-like project.

• 1625

Mr. Dorais: The Kemano project was exempted by Order in Council. That Order in Council has been determined valid by the court. I'll let Daniel speculate on this one. There's no such provision in the legislation for exemptions now.

Mr. Daniel Ricard (Senior Counsel, Legal Services, Federal Environmental Assessment Review Office, Department of the Environment): That's correct. You don't have any provisions in the act that would allow the minister or the Governor in Council to exclude a particular project from the application of the act for whatever reason. You don't have that in the act. The act applies pretty much the opposite way; that is, if you have a project as defined in the act, then an environmental assessment must be done. Until the environmental assessment is completed nothing can be done with a particular project in terms of giving a licence or giving money to the project.

Mr. Gilmour: So once the trigger is enacted, it's done.

Mr. Dorais: It's done. The only exceptions would be national security matters, if I'm not mistaken.

Mr. Ricard: Yes.

Mr. Dorais: There's no provision to issue an Order in Council to exempt a project. That does not exist.

Mr. Gilmour: Thank you.

The Chairman: Mr. Dromisky, did you have a further question?

Mr. Dorais: Quebec has decided to hold individual negotiations for each project. In the past two years, we have negotiated six joint projects, including Sainte-Marguerite, Great Whale, Gentilly and Soligaz. In all cases, there were joint public hearings. This is a more trying and lengthy procedure, but it produces the same results. For the public present at these hearings, the process is completely transparent.

In the case of the James Bay Agreement, harmonization is compulsory under the agreement itself. It requires that the parties work together to devise a process that includes aboriginal considerations—Cree and Inuit considerations—and considerations of interest to Quebec and Ottawa.

M. Gilmour: Dans le cas du projet Kemano, en Colombie-Britannique, le gouvernement précédait d'avoir décidé d'exclure le projet du processus, et nous en payons les frais depuis. C'est toujours un pétrin épouvantable. Est-ce qu'il y a quelque chose dans ce projet de loi qui empêcherait une telle situation de se reproduire? Le ministre a-t-il toujours le droit de ne pas demander une évaluation, ou est-ce que le Conseil des ministres a le pouvoir de mettre de côté tout le processus et de prendre la décision finale?

M. Dorais: Si vous me le permettez, monsieur le président, avant de répondre à la question... est-ce que vous parlez du projet Kemano lui-même, ou d'un projet qui ressemble à celui de Kemano?

M. Gilmour: Non, je parle d'un projet qui ressemble au projet Kemano.

M. Dorais: Le projet Kemano a été exempté par décret du conseil. Ce décret a été reconnu valide par les tribunaux. Je vais laisser Daniel vous donner les détails. Il n'y a plus de telles dispositions prévoyant des exemptions dans la loi.

M. Daniel Ricard (avocat-conseil, Service du contentieux, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, ministère de l'Environnement): C'est juste. Il n'y a plus rien dans la loi qui permettrait au ministre ou au gouverneur en conseil, pour une raison ou pour une autre, de soustraire un projet quelconque à l'application de la loi. La loi part plutôt du principe contraire: pour tout projet tel que défini dans la loi il doit y avoir une évaluation environnementale. Tant qu'une telle évaluation n'est pas complétée, rien ne peut être fait, aucun permis ne peut être accordé, aucun financement ne peut lui être attribué.

M. Gilmour: Dès que le mécanisme de déclenchement s'applique, il y a évaluation.

M. Dorais: Les seules exemptions possibles ont trait à la sécurité nationale, sauf erreur.

Me Ricard: C'est juste.

M. Dorais: Il n'y a pas de disposition d'exemption par décret du conseil. Il n'est tout simplement plus possible de procéder de cette façon.

M. Gilmour: Très bien.

Le président: Vous aviez une autre question, monsieur Dromisky?

[Text]

Mr. Dromisky: No.**The Chairman:** Mr. Taylor, did you have further questions?**Mr. Taylor:** Yes, Mr. Chairman.

I have a couple of matters relating to intervenor funding in particular. We've changed a word to make it mandatory now. Is there any reason we aren't more specific about what we mean by intervenor funding and the process by which intervenor funding will be conducted?

Just to save some time here, let me just add that I'm aware of the intervenor funding project act in Ontario, which is quite clear about establishing a panel that will adjudicate intervenor requests and will act as an intermediary between the environmental assessment panel and the public, the stakeholders who wish to intervene in the process.

Number one, is there any reason why we aren't more specific about the intervenor funding program? Secondly, is it possible to give some consideration to a broader program, much like that currently in effect in Ontario?

Mr. Dorais: There is a reason why the process is not more specific in the act. The reason is that we have very little experience with the administration of such funding programs in the context of environmental assessment, at least at the federal level. There are a number of experiments in the country now. Ontario is not the only province that has a participant funding program. Alberta has one. Manitoba has one, I think. Quebec has one under their new legislation. I don't know if it will be proclaimed, but they have a provision.

There are various systems in place. Quite frankly, we don't know yet which is the best system. Now, after three years of working, we are undertaking a full evaluation of the project to see what has been produced, how it has been produced, who received money, and how it was administered. In the light of this evaluation, we have the possibility under the act to be a lot more specific in a regulation, which was the intent at the beginning.

Quite frankly, if you were to ask me what I would put in the legislation to enshrine the process of participant funding, I'd find it very difficult to advise on exactly how to run it. There's simply not enough data available to conclude what is the best way to run it. With our provincial partners we are looking how the various systems are being run in the country. Within a year or two we hope to come to conclusions and put that into regulations. The intent was to put it into regulations.

I'm not sure I understand the second part of your question.

Mr. Taylor: Currently, under the program that's in place, who makes the decision as to who is considered an intervenor and how much funding they would receive?

Mr. Dorais: The concept of defining an intervenor does not exist in the federal legislation, contrary to some other provincial legislation under which you have to be a registered intervenor in order to receive funding. At the federal level, whoever wants to participate in the hearing is automatically eligible for participant funding. That's why we call it participant funding and not intervenor funding.

[Translation]

M. Dromisky: Non.**Le président:** Vous en avez, monsieur Taylor?**M. Taylor:** Oui, monsieur le président.

J'ai deux points à soulever au sujet de l'aide aux intervenants. Nous avons apporté une modification pour la rendre obligatoire. Cependant, pourquoi ne sommes-nous pas plus précis au sujet du fonds de participation et de sa mise en oeuvre?

Pour gagner du temps, je vous signale que je connais la loi ontarienne sur l'aide aux intervenants. Celle-ci crée une commission qui décide des demandes des intervenants et agit comme intermédiaire entre la commission d'évaluation environnementale et le public, les gens intéressés à intervenir dans le processus.

Y a-t-il une raison pour laquelle nous ne pouvons pas être plus précis relativement au programme d'aide aux intervenants? Deuxièmement, un programme plus étendu, comme celui de l'Ontario, ne peut-il pas être envisagé?

M. Dorais: Il y a effectivement une raison pour laquelle il n'y a pas plus de précisions à ce sujet dans la loi. C'est que nous avons très peu d'expérience en ce qui concerne la gestion de tels programmes d'aide dans le contexte des évaluations environnementales, du moins à l'échelon fédéral. L'Ontario n'est pas la seule province à avoir un programme d'aide aux participants. L'Alberta en a un, de même que le Manitoba, je pense. Le Québec en a un en vertu de sa nouvelle loi. Je ne sais pas si la loi sera promulguée, mais le programme existe.

Il existe divers régimes à cet égard. Nous ne sommes pas encore en mesure de dire quel est le meilleur. Après une expérience de trois ans, nous revoyons la situation afin de voir quels ont été les résultats, qui a reçu l'argent, comment l'argent a été administré. À la lumière de cet examen, nous pourrions être beaucoup plus précis dans les règlements en vertu de la loi. Nous avons choisi de procéder de cette façon au départ.

Franchement, si vous me demandiez de définir en détail dans la loi le processus d'aide aux participants, j'aurais beaucoup de mal à vous faire des suggestions. Il n'y a tout simplement pas suffisamment d'information pour l'instant sur la meilleure façon de procéder. Nos partenaires provinciaux expérimentent divers régimes. D'ici un an ou deux, nous espérons pouvoir en arriver à des conclusions et établir un régime détaillé dans les règlements. Nous avons l'intention de procéder par voie de règlement de toute façon.

Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la deuxième partie de votre question.

M. Taylor: En vertu du régime actuel, qui désigne les intervenants et décide du montant auquel une personne ou une entité a droit?

• 1630

M. Dorais: Le concept de la désignation des intervenants n'existe pas dans la loi fédérale, contrairement à ce qui se passe dans le cas de certaines lois provinciales prévoyant que pour avoir droit à une aide les intervenants doivent être inscrits. À l'échelon fédéral, quiconque veut participer aux audiences a de ce fait droit au fonds de participation. C'est pourquoi nous parlons, nous, de fonds de participation plutôt que d'aide aux intervenants.

[Texte]

[Traduction]

Therefore, we don't have the same sort of restriction placed on the individuals who receive funding. At the present time, at the federal level it's an independent panel of three people who I nominate—usually one person from the office and two persons from the outside, completely unrelated to the panel review—who examine the applications for participants and make recommendations to me on who should receive funding and how much funding they should be receiving. That's the process in place now.

Mr. Taylor: And in which case, if there's a failure to fund an application, the appeal process would simply be through you?

Mr. Dorais: The office, yes. That's how it works at the present time.

Mr. Taylor: And this is not a part of current regulations, it's simply a program?

Mr. Dorais: It's simply a program, yes. There currently are no existing regulations but there is provision to have them.

Mr. Taylor: And the intent is to have a program within the regulations?

Mr. Dorais: Exactly.

Mr. Taylor: But the current amendment doesn't specify that. The current amendment simply says there will be a program.

Mr. Dorais: Yes, exactly. And I think we will be in a position to be a lot more firm on what those regulations could look like once we've completed the review of the existing program, for which we now have at least the basis of three years of operation.

There are a lot of difficulties. One of the difficulties I can point out right now is that the program is administered on a yearly basis, like every government program. But our project, when it reaches the panel hearing, usually goes for more than a year. Some are administered over two years and that creates all kinds of administrative problems that we have to solve now. It's this kind of thing we need to look at.

Mr. Taylor: That time element also has some concerns for me, especially the one amendment allowing for the cabinet to be the final arbiter for a panel's decision. In some of my speeches I've expressed some of my concerns about economic interests in cabinet overtaking environmental interests. But in one of my recent examinations of the Indian claims commission, it is the cabinet's responsibility to respond to a claims commission report, which would not be much different from an environment assessment panel's report.

It's now been almost two years since a claims commission report and the federal government hasn't responded. In my own case, that's the Canoe Lake First Nation and the Cold Lake air weapons range. Is it possible that in this case, with this amendment, the cabinet could take two or three years to respond to a panel's report before the public would know whether or not a project would go in?

Mr. Dorais: Yes, it is possible.

Mr. Taylor: It's possible.

The Chairman: Thank you, Mr. Taylor.

Nous n'appliquons donc pas les mêmes restrictions aux personnes qui reçoivent des fonds. Actuellement, à l'échelon fédéral, il y a une commission indépendante de trois personnes nommées par moi-même—une personne du bureau et deux personnes de l'extérieur, complètement indépendantes de la commission d'examen—qui examine les demandes des participants et me fait des recommandations quant aux destinataires et au financement. C'est le mécanisme prévu.

M. Taylor: Lorsqu'une demande est rejetée, le processus d'appel passe tout simplement par vous?

M. Dorais: Par le bureau, oui. C'est la façon dont le système fonctionne actuellement.

M. Taylor: Ce n'est pas quelque chose qui est prévu dans les règlements; c'est simplement un programme?

M. Dorais: En effet, il n'y a pas encore de règlement à cet égard, mais il y a une disposition qui permet d'en adopter.

M. Taylor: Vous voulez que le programme fasse partie des règlements?

M. Dorais: Oui.

M. Taylor: L'amendement prévu ne le mentionne pas. Il est simplement question d'un fonds.

M. Dorais: C'est juste. Nous serons en mesure d'être beaucoup plus précis dans les règlements lorsque nous aurons terminé l'examen du programme existant. Nous avons maintenant trois ans d'expérience pour ce qui est de ce programme.

Il reste un certain nombre de problèmes à régler. Entre autres, le programme est administré sur une base annuelle, comme tous les autres programmes du gouvernement. Nos projets, cependant, lorsqu'ils atteignent l'étape des audiences devant une commission, portent habituellement sur plus d'un an. Certains portent sur deux ans. Il s'ensuit toutes sortes de problèmes sur le plan administratif. Nous voulons les régler maintenant.

M. Taylor: Le facteur temps me préoccupe également, en particulier à la lumière de l'amendement permettant au Cabinet d'être le dernier arbitre des décisions d'une commission. Dans mes discours, j'ai parlé de la possibilité que les intérêts économiques représentés au Cabinet prennent le pas sur les intérêts en matière d'environnement. J'examinais récemment le fonctionnement de la commission des revendications autochtones. Le Cabinet a la responsabilité de répondre au rapport de la commission des revendications. Il devrait en être de même pour le rapport d'une commission d'évaluation environnementale.

Or, un rapport de la commission des revendications a été déposé il y a presque deux ans sans que le gouvernement y réponde. Je suis l'affaire de près, puisqu'elle touche la première nation de Canoe Lake et le champ de tir aérien de Cold Lake. Dans ce cas-ci, à cause de cet amendement, le Cabinet ne pourrait-il pas prendre deux ou trois ans pour répondre au rapport d'une commission? Entre-temps, le public ne saurait pas à quoi s'en tenir.

M. Dorais: Il pourrait en décider ainsi.

M. Taylor: Il pourrait le faire.

Le président: Merci, monsieur Taylor.

[Text]

I wonder if you could tell us about the Environmental Assessment Agency and where it's at in its development or its proposals.

Mr. Dorais: It's pretty well advanced, given that we've been preparing quite a long time for this. What we've done over the last three years is prepare FEARO to become the agency, so the actual structure, most of the job descriptions, most of the budget allocations are done as if we were an agency.

As I pointed out earlier, once the agency is created and the Order in Council creating the agency or proclaiming the act is passed, the only thing that will change is the letterheads and the position of president of the agency, which becomes another position. All the rest will stay exactly the same.

The Chairman: So the transformation has been carried out as you've been proceeding?

Mr. Dorais: Yes. What we're concentrating on now is the training program that is designed now for our staff—actually, today was a big day, as is tomorrow—and then it will move to other federal departments. In January we'll start moving to the private sector throughout the country in order to prepare everyone to administer the new legislation. So it's a massive undertaking in order to inform people on how the act works.

• 1635

The Chairman: Unless there are committee members with any more questions. . . Mr. Taylor, one last question.

Mr. Taylor: This is concerning the triggers again. I have had raised with me on more than one occasion the possibility that income tax matters or tax provisions are not considered triggers. Can you elaborate at all on that? Is that the case, that although to grant a licence or direct funding is a trigger, indirect funding—in other words, tax concessions and what not—would not be a trigger?

Mr. Dorais: I stand to be corrected by our chief lawyer here, but any tax measure is excluded unless it is a tax measure that is directed at the specific project that is defined as a project under the act. If a tax measure is introduced to allow project X at this site to proceed, then it becomes a trigger.

Is that correct?

Mr. Ricard: Right.

Mr. Dorais: Thank you.

The Chairman: Mr. Gilmour, one more question.

Mr. Gilmour: You have caught my interest. The word "project" could be literally anything. Would you see a definition of that in the act, to narrow it?

Mr. Dorais: Yes. There is a very precise definition in the act. We struggled with the definition of "project" because of the problems we had with the definition of "proposal" under the EARP guideline order.

[Translation]

Je me demande où vous en êtes avec l'Agence d'évaluation environnementale.

M. Dorais: Nous sommes assez avancés, compte tenu du fait que nous nous y sommes pris de longue main. Au cours des trois dernières années, nous avons préparé le BFEE à devenir la nouvelle agence. Ainsi, la structure, la plupart des descriptions de tâches, la plupart des crédits de l'agence sont déjà prévus.

Comme je l'indiquais plus tôt, lorsque l'agence sera créée officiellement, lorsque le décret du conseil créant l'agence ou promulguant la loi sera présenté, tout ce qu'il restera à faire, ce sera de changer l'en-tête des lettres et le poste de président de l'agence. Ce sera un poste distinct. Le reste demeurera inchangé.

Le président: La transformation a donc eu lieu?

M. Dorais: Oui. Nous nous concentrons actuellement sur le programme de formation à l'intention de notre personnel—aujourd'hui et demain sont des jours clés. Viendront ensuite les autres ministères gouvernementaux. En janvier, nous commencerons à préparer le secteur privé à la nouvelle loi dans tout le pays. C'est une lourde tâche que d'informer la population au sujet du fonctionnement de la loi.

Le président: À moins qu'il n'y ait d'autres membres du comité qui aimeraient poser d'autres questions. . . M. Taylor a une dernière question.

M. Taylor: Ma question porte de nouveau sur le mécanisme de déclenchement. On m'a dit à plusieurs reprises qu'il est possible que des questions concernant l'impôt sur le revenu ne soient pas considérées comme des mécanismes de déclenchement. Pouvez-vous me donner des précisions à cet égard? Si tel est le cas, est-il exact de dire que même si l'octroi d'un permis ou le financement direct est un mécanisme de déclenchement, le financement indirect—autrement dit des concessions fiscales, etc.—ne serait pas un mécanisme de déclenchement?

M. Dorais: Notre avocat principal me corrigera si j'ai tort, mais toute mesure fiscale est exclue, à moins qu'elle ne vise le projet précis qui est défini comme tel en vertu de la loi. Si une mesure fiscale est présentée pour permettre à un projet donné sur un site donné d'aller de l'avant, elle devient à ce moment-là un mécanisme de déclenchement.

Est-ce exact?

Me Ricard: C'est exact.

M. Dorais: Merci.

Le président: M. Gilmour a une autre question.

M. Gilmour: Vous avez piqué mon intérêt. Le mot «projet» pourrait être n'importe quoi. Pensez-vous qu'il devrait y avoir une définition dans la loi pour limiter le sens de ce terme?

M. Dorais: Oui. Il y a une définition très précise dans la loi. Nous avons eu beaucoup de mal à rédiger la définition d'un «projet», à cause des problèmes que nous avons eus avec la définition d'une «proposition» en vertu du décret sur les lignes directrices concernant le PEE.

[Texte]

[Traduction]

A project is a physical undertaking, something you do with a hammer and a nail, something that's really concrete, unless it's excluded, or it is an activity, like low-level flying, for instance. You don't build anything, or it's an activity if it's included in the inclusion list. We've defined very precisely what is a project and provided two lists—the exclusion list and the inclusion list—to make sure that there would be no doubt in anybody's mind that this is a project and this isn't a project.

Le président: Au nom du Comité, je vous remercie pour vos témoignages.

I would ask the committee members to stay to review the future witnesses.

M. Dorais: Monsieur le président, je vous remercie. Je rappelle aux membres du Comité que le Bureau est à leur disposition.

Le président: La séance est levée.

Un projet est une opération concrète, quelque chose qui se fait avec un marteau et des clous, quelque chose de vraiment concret, à moins qu'il ne soit exclu ou qu'il ne soit une activité, comme les vols à basse altitude, par exemple. Dans ce cas-là, on ne construit rien, ou bien il s'agit d'une activité si elle figure sur la liste d'inclusion. Nous avons défini avec beaucoup de précision ce que c'est qu'un projet, et nous avons fourni deux listes—la liste d'exclusion et la liste d'inclusion—pour nous assurer que tout le monde comprenne bien ce qui constitue un projet et ce qui ne constitue pas un projet.

The Chairman: On behalf of the committee, I would like to thank you for your testimony.

Je demande aux membres du comité de bien vouloir rester pour qu'on examine la liste des futurs témoins.

Mr. Dorais: Thank you, Mr. Chairman. I would remind committee members that the Office is at their disposal.

The Chairman: The meeting is adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of the Environment:

Michel Dorais, Executive Chairman, Federal Environmental Assessment and Review Office;

Bob Connelly, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs, Federal Environmental Assessment and Review Office;

Daniel Ricard, Senior Counsel, Federal Environmental Assessment and Review Office.

TÉMOINS

Du ministère de l'Environnement:

Michel Dorais, président, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales;

Bob Connelly, vice-président, Politiques et Affaires réglementaires, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales;

Daniel Ricard, avocat-conseil, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

C41
X662
-E61

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Thursday, November 17, 1994

Chairperson: Paul DeVillers

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le jeudi 17 novembre 1994

Président: Paul DeVillers



Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

**Bill C-56, An Act to amend
the Canadian Environmental
Assessment Act**

**Projet de loi C-56, Loi
modifiant la Loi canadienne sur
l'évaluation environnementale**

of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development *du Comité permanent de l'environnement et développement durable*

RESPECTING:

Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act

CONCERNANT:

Projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SUB-COMMITTEE ON BILL C-56 OF THE STANDING
COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT

Chairperson: Paul DeVillers

Members

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi—(6)

(Quorum 4)

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-56 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Paul DeVillers

Membres

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi—(6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada, Ottawa,
Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa,
Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 17, 1994

(3)

[Text]

The Sub-Committee on Bill C-56 of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 11:10 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Bldg., the Chairman, Paul DeVillers, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Paul DeVillers, Stan Dromisky, Monique Guay and Bill Gilmour.

Acting Members present: Peter Adams for Rex Crawford; John Finlay for Andrew Telegdi.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officers.

Witnesses: From the Sierra Legal Defence Fund: Stewart Elgie, Director, Brian J. Pannell.

The Sub-Committee resumed consideration of Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act.

Stewart Elgie made a statement and answered questions.

Brian J. Pannell made a statement and answered questions.

At 1:00 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 17 NOVEMBRE 1994

(3)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'environnement et du développement durable chargé du projet de loi C-56, se réunit à 11 h 10, dans la salle 536 de l'immeuble Wellington, sous la présidence de Paul DeVillers (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Paul DeVillers, Stan Dromisky, Monique Guay, Bill Gilmour.

Membres suppléants présents: Peter Adams remplace Rex Crawford; John Finlay remplace Andrew Telegdi.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: Du Sierra Legal Defence Fund: Stewart Elgie, directeur, Brian J. Pannell.

Le Sous-comité reprend l'étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Stewart Elgie fait un exposé et répond aux questions.

Brian J. Pannell fait un exposé et répond aux questions.

À 13 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

AFTERNOON SITTING

(4)

The Sub-Committee on Bill C-56 of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 3:55 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Bldg., the Chairman, Paul DeVillers, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Paul DeVillers, Stan Dromisky and Monique Guay.

Acting Member present: John Finlay for Andrew Telegdi.

Other Member present: Benoît Sauvageau.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

Witnesses: From the Quebec Centre for Industry and the Environment: Michael E. Cloghesy, President. *From the Canadian Construction Association:* Michael Atkinson, President; Pierre Boucher, Director, Special Services.

The Sub-Committee resumed consideration of Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act.

Michael E. Cloghesy made a statement and answered questions.

Michael Atkinson made a statement and assisted by Pierre Boucher answered questions.

At 4:56 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-Committee

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(4)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'environnement et du développement durable chargé du projet de loi C-56, se réunit à 15 h 55, dans la salle 536 de l'immeuble Wellington, sous la présidence de Paul DeVillers (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Paul DeVillers, Stan Dromisky, Monique Guay.

Membre suppléant présent: John Finlay remplace Andrew Telegdi.

Autre député présent: Benoît Sauvageau.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: Du Centre patronal de l'environnement du Québec: Michael E. Cloghesy, président. *De l'Association canadienne de la construction:* Michael Atkinson, président; Pierre Boucher, directeur, Services spéciaux.

Le Sous-comité reprend l'étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Michael E. Cloghesy fait un exposé et répond aux questions.

Michael Atkinson fait un exposé puis, aidé de Pierre Boucher, répond aux questions.

À 16 h 56, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 17, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 17 novembre 1994

• 1110

The Chair: Order, please.

I would like to welcome Mr. Stewart Elgie from the Sierra Legal Defence Fund. We're pleased to have Mr. Elgie as a witness before the committee to give us evidence on Bill C-56. We know Mr. Elgie has come a long way and we appreciate it. We are anxious to hear what he has to say.

We have until 11:45 a.m., when our next witness is due, so perhaps we could start with a presentation from Mr. Elgie and then there could be questions from the committee members.

Mr. Stewart Elgie (Director, Sierra Legal Defence Fund): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for inviting me to come here today and address you on this subject. It's still breakfast my time, so if I happen to nod off during my presentation, will someone be kind enough to prod me and wake me up?

Je vais parler en anglais aujourd'hui. Je ne parle pas très couramment le français. Je regrette.

In general my comments will be supportive. The government is to be congratulated and commended for announcing its intention to proclaim the Canadian Environmental Assessment Act. This is a long-awaited and very much welcome event, in my eyes.

I should add that today I'll be speaking in my personal capacity, both as a law professor at the University of British Columbia and as a lawyer for the Sierra Legal Defence Fund. I don't purport to be speaking for the Canadian environment network as a whole, although there will be many members who will share my views.

I'm going to talk about two things. First of all the proposed amendments to the act, which in most cases address significant shortcomings and make the act more efficient and effective. While I'm generally supportive of the intent of these amendments, I may suggest some additional wording to better achieve the intent in some instances.

Second, while I am generally supportive of the proposed amendments, a number of significant shortcomings that remain in the act have not been addressed by these amendments. I may address one or two of these amendments, which I think are most important. I hope the committee will take the opportunity to try to correct these shortcomings.

If I may, I'll just begin with a brief story, which I think helps to start my presentation. I moved to Alberta in the late 1980s to teach law at the University of Alberta. I came across a fellow who had moved there just after the National Energy Program was implemented. He was telling me that when he first moved into a small town in southern Alberta, he walked into the local pub and was hoping to endear himself to the locals as a newcomer. He walked through the swinging doors and up to

Le président: La séance est ouverte.

Je souhaite la bienvenue à M. Stewart Elgie, du Sierra Legal Defence Fund. M. Elgie comparait devant le comité au sujet du projet de loi C-56. M. Elgie est venu de loin et nous lui en sommes reconnaissants. Nous avons hâte de l'entendre.

Nous avons prévu un autre témoin à 11h45. Nous allons entendre l'exposé de M. Elgie après quoi, nous aurons des questions.

M. Stewart Elgie (directeur, Sierra Legal Defence Fund): Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs, de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui devant vous. Pour moi, c'est encore l'heure du petit déjeuner. Si je m'endors au cours de mon exposé, quelqu'un peut-il me réveiller?

I will speak English today. I am afraid I am not very fluent in French.

De façon générale, je suis d'accord avec la proposition. Le gouvernement mérite des félicitations pour avoir annoncé son intention de proclamer la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. J'attends ce moment depuis longtemps, en ce qui me concerne.

J'ajoute que je parle aujourd'hui en mon nom personnel, en tant que professeur de droit à l'Université de la Colombie-Britannique et en tant qu'avocat du Sierra Legal Defence Fund. Je ne prétends pas représenter le réseau environnemental canadien dans son ensemble, même si beaucoup de ses membres partagent mes vues.

Je vais parler de deux choses. D'abord, des modifications proposées à la loi, qui, pour la plupart, corrigent des lacunes importantes et rendent la loi plus efficiente et plus efficace. Je les appuie de façon générale, mais il se peut que je vous suggère quelques améliorations.

Deuxièmement, d'un certain nombre d'insuffisances importantes qui subsistent dans la loi et qui ne font pas l'objet de modifications. Je pourrais proposer une ou deux modifications que je considère comme cruciales à cet égard. J'espère que le comité profitera de l'occasion pour remédier à ces problèmes.

J'aimerais commencer mon exposé en vous racontant une petite anecdote. Je suis allé m'installer en Alberta à la fin des années quatre-vingt pour enseigner le droit à l'Université de l'Alberta. J'ai rencontré un bonhomme qui était arrivé juste après l'instauration du Programme énergétique national. Il m'a raconté que lorsqu'il est arrivé dans une petite ville du sud de l'Alberta, il est rendu au bar de l'endroit dans l'espoir de se rendre populaire auprès des habitants. Il a franchi les portes

[Texte]

the bar and sat down beside some grizzled old fellow at the bar with a beard hanging down to his feet. He looked over and said, "You know, that Pierre Trudeau is a real horse's behind, isn't he?" The fellow looked him up and down and just decked him. Anyway, the fellow went back, hit the wall and fell, with the stars spinning. When he came to, he looked up and said, "What's wrong? I thought this was Conservative country"—which it then was. The fellow looked at him and said "Well, it is but it's also horse country."

The Chair: Relevancy, please?

Mr. Elgie: The point of the story is that it's important to start from accurate premises.

So let me reveal my starting premises because I think they underlie the nature of my comments. If you accept them, you may accept the comments.

First of all, the purpose of the Canadian Environmental Assessment Act is to effect a fundamental change in the way government in Canada has always worked and has approached proposals. It seeks to make environmental concerns an integral part of the mandate of all federal departments.

Most departments traditionally have had a mandate to develop—to build, to cut, to dig—and are staffed by people with expertise in these areas. The purpose of environmental assessment is to add environment, as a balancing concern, to each of those mandates. Because of that and because it seeks to change traditional thinking patterns, it's often resisted. It has been said that 99 out of 100 bureaucrats, at least in the early stages of this act, didn't like the act. I think some of that resistance has shown through in the final wording in some places.

Secondly, it's my opinion that this act seeks to do more than just encourage environmental studies. It seeks to change environmental actions, or produce more environmentally responsible action, rather than just study.

Thirdly, I think it's useful to approach the act from two perspectives: first, what projects get assessed, and second, how are they assessed? I think of this a little bit like a house. There's a doorway into the house, and then there's the interior decorating. The interior decorating is very important, but only if you get in. So it's important to have the doorway into the act, and it's important what happens once you're inside.

I've prepared a brief paper, which I will present to the committee at the end of my presentation. Because of the somewhat short notice on which these hearings have had to be conducted, my paper is brief. It also has some strange formatting, owing to the computer at the hotel not accepting my disk this morning. But I think it's quite intelligible, if not intelligent, and I hope you'll review it. In any event, I will elaborate on what I say in the paper here today.

[Traduction]

battantes, s'est rendu au bar et s'est assis à côté d'un vieux monsieur grisonnant avec une barbe descendant jusqu'à terre qui se trouvait là. Il l'a regardé et lui a dit: «Vous savez, ce Pierre Trudeau est un vrai derrière de cheval, n'est-ce pas?» L'homme l'a toisé puis assommé d'un coup de poing. Mon interlocuteur est tombé par terre et a vu des étoiles. Lorsqu'il est revenu à lui, il a demandé: «Qu'ai-je dit de mal? Je pensais être en pays conservateur»—c'était le cas à l'époque. L'autre l'a regardé et lui a répondu: «C'est également un pays où l'on aime les chevaux».

Le président: Ce qui veut dire?

M. Elgie: Qu'on doit être sûr de son hypothèse de départ.

Je vous dis sur quoi je me fonde pour que vous compreniez ma position. Si vous êtes d'accord avec mes principes de base, vous le serez peut-être également avec mes suggestions.

Je tiens d'abord pour acquis que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale représente un changement fondamental par rapport à la façon dont le gouvernement canadien a toujours vu les choses. Elle a pour but de faire entrer les préoccupations environnementales dans le mandat de tous les ministères fédéraux.

Jusqu'à présent, le mandat de la plupart des ministères a consisté à développer—à construire, à couper et à creuser. Aussi, les ministères ont embauché des experts dans ces domaines. Le but de l'évaluation environnementale est de faire entrer les préoccupations environnementales, comme contrepoids, dans ce mandat traditionnel. Comme c'est une idée nouvelle, qui suppose un changement de mentalité, elle n'est pas toujours bien accueillie. On dit que 99 bureaucrates sur 100 voyaient cette loi d'un mauvais oeil au début. Cette résistance s'est reflétée, en quelque sorte, dans le libellé final de certaines dispositions.

• 1115

Deuxièmement, cette loi ne se borne pas à encourager les études environnementales. Elle cherche à influencer les mesures prises dans ce domaine, à accroître le sens des responsabilités de chacun.

Troisièmement, la loi doit être envisagée de deux façons: d'abord, quels projets doivent être évalués, ensuite, comment doivent-ils l'être? Pour moi, c'est un peu comme une maison. Il y a la porte d'entrée et il y a la décoration intérieure. La décoration est importante, mais seulement une fois qu'on a pu entrer dans la maison. Il faut donc s'assurer que cette loi a une porte d'entrée, puis se préoccuper de ce qu'il y a à l'intérieur.

J'ai préparé un court mémoire; je le remettrai au comité à la fin de mon exposé. Compte tenu du court préavis qui a précédé ces audiences, je n'ai pas eu le temps de développer le sujet davantage. Le format de mon mémoire est également un peu étrange; c'est dû au fait que l'ordinateur de l'hôtel où je me trouvais ce matin n'a pas accepté ma disquette. J'espère que mon texte est quand même intelligible, sinon intelligent, et que vous l'examinerez. Je vais de toute façon le passer en revue avec vous.

[Text]

I will also be presenting to the committee a copy of a paper prepared by a broad coalition of environmental organizations, in which they address what they see as the seven most fundamental changes that need to be made to this act to make it work. I won't elaborate on all seven, although I will touch on the two or three of those seven that are the most important. I'll leave the paper with you for your review.

In any event, let me first address the proposed amendments to the act that have been put forward in Bill C-56. I'll go through them in the order in which they're set out in the bill.

First of all is proposed paragraph 4(b.1). I hate to start with an amendment I don't necessarily support, but that's the way it was set out. This is the one proposed amendment about which I have concerns—strong concerns, in fact.

The proposed amendment, in my opinion, seems inconsonant with the existing purposes in section 4 of the act and may even weaken the application of the act to some extent.

Section 4 of the act, as you may know, is the purposes section of the act. It sets forth four fundamental purposes. Each of them relates to the need to carefully consider environmental effects and public concerns before approving projects. In other words, they set out a powerful environmental protection mandate, and they set it out as the fundamental goal of the act.

The proposed amendment speaks of efficiency and avoidance of unnecessary duplication. While that may well be a laudable sentiment—in fact, I agree with it—I do not believe it belongs in a section that articulates the fundamental goals of this legislation. I do not believe it's on par with those goals. Placing it in this proposed paragraph may confuse or even detract from the strong environmental mandate that is there already.

Moreover, I don't believe that placing it in the purposes section is necessary. There are already a number of specific provisions in the legislation, such as subsection 12(4), subsection 15(2), and section 24, that address the questions of duplication and promoting efficiency. Adding it to the purposes section will not elaborate on or strengthen those.

Furthermore, while the purpose of eliminating unnecessary duplication is a laudable goal, it may be used in some instances to undermine the application of the act.

Let me give you an example. The existing EARP guidelines order talks about avoiding duplication also. Last month the Federal Court of Canada came out with a decision that placed a very broad interpretation on that section. I should add that this section, on avoiding duplication, has been argued by a number of defendants in court actions as a reason for there being no need to have an environmental assessment of their project. To try to avoid environmental assessment requirements, they often argue it would be duplicative, that there is already environmental consideration of some kind given to their project. Well, that argument succeeded in a decision that came down last month in Banff National Park. The decision found that the EARP guidelines order was duplicative of the requirements of the National Parks Act.

That finding was in *obiter*, which means that it may not technically be binding, but the opinion has now been stated by a Federal Court judge.

[Translation]

Je vais également présenter au comité un document préparé par une vaste coalition d'organisations environnementales et proposant sept modifications importantes en vue d'améliorer l'efficacité de la loi. Je ne les mentionnerai pas toutes. Je m'attacherai seulement aux deux ou trois que je juge les plus pertinentes. Je vous laisserai le document en entier pour que vous le parcouriez.

J'en arrive aux modifications proposées à la loi dans le cadre du projet de loi C-56. Je suis le projet de loi.

La première se trouve à l'alinéa 4b.1). Je n'aime pas beaucoup commencer avec une modification que je n'appuie pas, mais c'est la première dans le projet de loi. J'ai de graves réserves au sujet de cette modification proposée.

À mon avis, elle n'est pas conforme aux objets de la loi actuelle tels qu'établis à l'article 4 et risque d'affaiblir l'application de la loi dans une certaine mesure.

Comme vous le savez, l'article 4 de la loi précise les objets fondamentaux. Il y en a quatre. Chacun a trait à la nécessité d'examiner attentivement les effets des projets sur l'environnement ainsi que les questions qui inquiètent le public. En d'autres termes, ils établissent un mandat environnemental fort comme fondement de la loi.

Les modifications proposées découlent d'un souci d'efficacité et du désir de mettre fin au double emploi. C'est un objectif louable—j'y souscris—mais, à mon avis, il n'a pas sa place dans un article qui fixe les objectifs fondamentaux de la loi. Il n'a pas la même valeur. L'inclure dans cet alinéa proposé crée de la confusion et affaiblit le mandat environnemental fermement établi au départ dans la loi.

Qui plus est, il est d'une utilité douteuse. Il y a déjà un certain nombre de dispositions de la loi, le paragraphe 12(4), le paragraphe 15(2) et l'article 24, par exemple, qui traitent des questions du double emploi et de l'efficacité. Ajouter cet objectif à cet endroit ne précise, ni ne renforce, ce qui s'y trouve déjà.

En outre, si louable soit cet objectif visant à éliminer le double emploi, il peut servir à miner l'application de la loi dans certaines circonstances.

Je vous donne un exemple. Le décret actuel sur les lignes directrices visant le PEEÉ fait également état de la nécessité d'éviter le double emploi. Le mois dernier, la Cour fédérale du Canada a rendu une décision à partir d'une interprétation très générale de cet article. Il convient de dire qu'il a été invoqué par un certain nombre de défendeurs dans des poursuites, comme raison de ne pas procéder à des évaluations environnementales de leurs projets. Pour se soustraire aux exigences en la matière, les défendeurs ont souvent fait valoir que les évaluations en question auraient fait double emploi, que les projets avaient déjà fait l'objet d'études environnementales. Cet argument a finalement été retenu dans une décision rendue le mois dernier au sujet du Parc national de Banff. Selon cette décision, le décret sur les lignes directrices visant le PEEÉ faisait double emploi avec les exigences de la Loi sur les parcs nationaux.

C'était une opinion *obiter*, ce qui fait qu'elle n'était pas exécutoire à proprement parler, mais elle émanait quand même d'un juge de la Cour fédérale.

[Texte]

This broad interpretation, if it's allowed to stand, may mean that some environmental assessments that would otherwise be required, at least under EARP, will not go forward any more.

I would urge the committee to be very cautious about perpetuating this problem under the Canadian Environmental Assessment Act. Existing provisions in the act already deal with the problems of promoting efficiency and avoiding duplication. There's no need for a general provision that may be misinterpreted so as to weaken the overall environmental protection mandate of the act, and I question whether or not it is really necessary.

• 1120

In any event, I would recommend that section not be added or, alternatively, if it is added, that the final language of the act—the words “with a view to eliminating unnecessary duplication” be taken out of the purposes, because it's those words in particular that are creating somewhat of a problem.

There is the second proposed amendment, subsection 24(1). This section addresses the goal of assuring that as far as possible one project will receive only one assessment. I'm fully supportive of that goal and my understanding is that most of the environmental organizations that have reviewed this act are also supportive in general of that principle, while recognizing that there are circumstances where further assessment of a proposal as it develops may be required. That's where proposed subsection 24(2) in Bill C-56 comes in.

The apparent goal behind proposed subsection 24(2) is to identify the circumstances where a project that has initially gone through a screening and is then resubmitted or requires a further decision may require a further screening.

Subsection 24(2) is one to which I'll recommend two types of changes. As it now reads the section says that:

the responsible authority shall ensure that adjustments [to the initial screening] are made. . . to take into account any significant changes in the environment and in the circumstances of the project.

My view is that the word “significant” there is redundant and unnecessary. The very purpose of an environmental screening is to determine whether or not a project is likely to cause significant environmental effects. It will require the equivalent of a screening in order to determine whether or not changes to the project or the environment are significant, because surely the word “significant” there must mean significant in regard to the environmental effects they will cause. So the section itself creates a standard that is the equivalent of the purpose of a screening itself and could indeed be wasteful because of that.

Looking at the changes to a project by themselves can't tell you whether or not they're significant. A project or a change they're trying to face may seem minor. The addition of a pipe, the addition of a new piece of technology may cause far-reaching environmental effects. It's the nature of the effects that will result from the change that determines its significance. My recommendation then would be that subsection 24(2) be amended to require that all changes to a project or all changes

[Traduction]

Cette interprétation générale, si elle est maintenue, signifierait que certaines évaluations environnementales, prévues en vertu du PEEE, pourraient ne plus avoir lieu.

J'inciterais le comité à prendre bien garde de ne pas perpétuer ce problème en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Il y a déjà dans la loi des dispositions qui permettent de promouvoir l'efficacité et d'éviter le double emploi. Nous n'avons pas besoin d'une disposition générale qui pourrait être mal interprétée et risquerait d'aller à l'encontre de l'objectif général de la loi qui est de protéger l'environnement; voilà pourquoi je me demande si c'est vraiment nécessaire.

En tout cas, je recommanderais que cet article ne soit pas ajouté à la loi, ou au moins, s'il y figure, que les derniers termes soient supprimés à savoir: «en évitant tout double emploi»; puisque que ce sont ces mots qui me paraissent gênants.

Nous passons maintenant à la deuxième modification, celle du paragraphe 24(1). Cet article, dans la loi, a pour objet d'assurer que l'on ne fasse qu'une évaluation environnementale par projet dans la mesure du possible. Voilà une idée que j'approuve et je pense que la plupart des associations d'environnementalistes sont d'accord avec ce principe, de façon générale, même si, dans certaines circonstances, on peut imaginer qu'il faille poursuivre l'évaluation. C'est alors que l'on passe au paragraphe 24(2) dans le projet de loi C-56.

Il s'agit, apparemment, dans ce paragraphe 24(2), de préciser les circonstances dans lesquelles, pour un projet qui aurait déjà fait l'objet d'un examen et qui exigerait qu'une nouvelle décision soit prise, un nouvel examen préalable serait nécessaire.

Je recommanderais deux changements au paragraphe 24(2). Dans sa version actuelle ce paragraphe prévoit que:

l'autorité responsable veille à ce que soient apportées au rapport les adaptations nécessaires à la prise en compte des changements importants et de circonstances survenus depuis l'évaluation.

J'estime que le terme «importants» est tout à fait inutile et même superflu. L'examen environnemental lui-même est là pour déterminer si un projet peut avoir des conséquences importantes sur le plan environnemental. Il faut donc effectivement procéder à l'équivalent de cet examen lui-même si l'on veut déterminer si les modifications apportées au projet, ou si les changements dans l'environnement sont importants, car le mot «importants» se rapporte évidemment aux retombées du projet sur l'environnement. Voilà donc un article qui est en train de créer une procédure dont l'objet serait équivalent à celui d'un examen, ce qui risque de faire double emploi.

Par ailleurs, considérer en général les modifications apportées à un projet ne peut pas permettre de décider si elles sont importantes. Tel projet, ou telle modification peut, à première vue, paraître sans grande importance. Ajouter un tuyau, une nouvelle pièce d'équipement, peut avoir des conséquences extrêmement importantes sur le plan environnemental. Ce sont ces conséquences qu'il faut évaluer pour décider si les changements apportés sont importants. Je

[Text]

to the environment be taken into account in any further screening of the project. In other words, drop the word "significant".

The second recommendation I would make is with regard to the kind of circumstances that ought to require further screening. Subsection 24(2) sets out two kinds of circumstances that could require further screening: changes to the project and changes to the environment. I support those two, but I would suggest there's a third type of change in circumstances that will also warrant further screening, and that is new information concerning the potential environmental effects of a project.

Sometimes, for example, the environment itself may not change, but our understanding of the environment may change. That can dramatically alter our understanding of the potential environmental effects of a proposal.

For example, imagine that in the mid 1980s a project had been proposed that involved substantial use of chlorofluorocarbons, CFCs, known now to deplete the ozone layer. This is before we really understood the effects CFCs were having on the ozone layer back in the mid 1980s. Let's assume, then, that the project went through a screening at that time, didn't proceed for a few years or got proposed for relicensing a few years later, after the effects of CFC on the ozone layer had been proved. The project itself may not have changed, the damage or the state of the ozone layer may not have changed significantly in that period, but our understanding of the environmental effects of the project may have changed dramatically in that period. That new information must be required in determining whether or not further screening is required.

I should add that this is a requirement under U.S. environmental assessment legislation. The regulations implementing the National Environmental Policy Act specifically require that "new circumstances and new information relevant to environmental concerns and bearing on the proposed action or its impact" be considered, and I've provided a reference in my paper to that.

• 1125

In any event, I proposed changed wording in each of the instances where I've discussed it. I won't read the wording out to you here unless you happen to have photographic memories better than mine, but it's in the paper.

The third change I will discuss is clause 3, the third proposed amendment in the legislation. Proposed subsection 37(1.1) appears to contemplate three main types of changes. First of all, it requires a response to the report of the mediator or review panel; secondly, it allows for a request for clarification of those recommendations; and thirdly, and most significantly, it puts the onus on cabinet to determine what action will be taken in response to a proposal. The first two changes are certainly quite positive and I support them strongly. Change three, which effectively transfers the approval function to cabinet, is the most significant one, and in my view this will be mixed in its effect.

[Translation]

recommande donc que le paragraphe 24(2) soit modifié pour exiger que toute modification apportée à un projet, ou tout changement à l'environnement soit pris en compte lors d'un examen ultérieur du projet. C'est-à-dire que l'on laisse tomber le mot «importants».

La deuxième recommandation que j'aurais à faire concerne la nature des circonstances justifiant une nouvelle procédure d'examen. Le paragraphe 24(2) prévoit deux types de circonstances qui pourraient justifier un examen supplémentaire: des changements au projet lui-même, et une modification de l'environnement. J'appuie cette disposition, mais je dirais également qu'il y a un troisième type de changement de circonstances qui pourrait justifier un autre examen environnemental; je veux parler des nouvelles informations que l'on peut avoir et qui permettent de juger différemment les effets éventuels d'un projet sur l'environnement.

Parfois, il se peut que l'environnement lui-même ne change pas, contrairement à ce que nous savons de l'environnement. Cela peut avoir des répercussions très profondes sur ce que nous pouvons dire des effets potentiels du projet.

Ainsi, imaginez, dans les années quatre-vingt, un projet où l'on aurait utilisé des quantités importantes de chlorofluorocarbones, les CFC, dont on sait maintenant qu'ils détruisent la couche d'ozone. Dans les années quatre-vingt, on ne le savait pas encore très bien. Supposons alors que le projet ait fait l'objet d'un examen préalable, ait été ensuite mis en veilleuse pendant plusieurs années, ou ait fait l'objet d'une demande d'autorisation quelques années plus tard. On sait alors pertinemment que les CFC détruisent la couche d'ozone. Le projet lui-même est resté le même, le mauvais état de la couche d'ozone n'a pas beaucoup empiré, mais en raison de nos nouvelles connaissances, nous pouvons porter un jugement complètement différent en ce qui concerne les effets environnementaux. C'est ce nouvel élément d'information qui permettra de décider s'il faut faire un autre examen environnemental.

Je rappellerais que cela figure d'ailleurs dans la législation américaine. Les règlements d'application de la National Environmental Policy Act précisent que l'on doit «prendre en considération tout changement de circonstances et tout nouvel élément d'information relatif à l'environnement qui puisse avoir trait aux effets potentiels du projet. . .»; je vous cite cette loi dans mon mémoire.

J'ai en tout cas fait des propositions concrètes chaque fois que je demande une modification du texte. Je ne vais pas vous les lire, vous avez peut-être une meilleure mémoire photographique que moi, mais c'est dans mon mémoire.

La troisième modification dont je vous parlerai concerne l'article 3 du projet de loi. L'article proposé 37(1.1) envisage trois modifications essentielles. D'abord, on demande que l'on réponde au rapport du médiateur ou de la commission; deuxièmement, on peut demander des précisions sur ces recommandations; et troisièmement, et c'est ce qui me paraît le plus important, c'est au Cabinet de décider de la réponse qui sera donnée. Les deux premières modifications sont tout à fait positives, je les appuie largement. Le troisième aspect de cet amendement, qui transfère au Cabinet le pouvoir de décision, me paraît être de ce qu'il y a de plus important, étant donné les malentendus que cela pourrait entraîner.

[Texte]

In some instances cabinet may approve projects that the responsible authority or the original decision-maker might otherwise have disapproved, or the opposite may occur; cabinet may disapprove a project that a particular minister may have approved. Much of it may depend on who the minister is who would otherwise have had the decision-making authority. To that extent I think it's hard to say that this will have a positive or negative effect on environmental decision-making as a whole. It will improve overall government accountability for decisions, it may reduce individual ministerial accountability somewhat at the same time, but it ought to ensure a more consistent approach to approval of projects under the Environmental Assessment Act.

[Traduction]

En effet, il pourra se faire que le Cabinet approuve des projets que l'autorité responsable, ou l'instance d'abord désignée par la loi pour prendre une décision aurait peut-être désapprouvés; l'inverse est également possible, le Cabinet peut rejeter un projet que tel ou tel ministre aurait approuvé. Selon le ministre chargé normalement de prendre la décision, cela pourrait varier. Voilà pourquoi il est difficile de dire si cette disposition aura des conséquences positives ou négatives du point de vue de l'environnement. D'un côté, la responsabilité générale du gouvernement en sera accrue, ce qui réduira d'autant la responsabilité individuelle de tel ou tel ministre, mais on devrait également veiller à ce que la procédure d'approbation des projets, en application de la Loi sur l'évaluation environnementale, soit plus cohérente.

Therefore, without taking a strong position either for or against it, I would like to suggest, though, that there are a couple of potential concerns, at least from a lawyer's perspective, that the committee may want to consider in reviewing this section. The change, I believe, will go beyond merely the Canadian Environmental Assessment Act in its impact. It will mean in effect that cabinet will be exercising approval power under oaths of different statutes that previously fell under the authority of an individual minister or decision-maker. To say that they will actually be making the decision may be going too far, but they are required to approve the recommendation of the review panel and the decision-maker under proposed paragraph 37(1.1)(c) is required to take a course of action consistent with that approval. So in effect cabinet will be dictating the course of action.

De ce fait, sans de mon côté prendre position pour ou contre, je pense, en tant qu'avocat, qu'il y a un certain nombre de dangers que le comité pourra peut-être prendre en considération lorsqu'il discutera de cet article. La modification proposée, à mon avis, aura des répercussions qui iront bien au-delà du domaine d'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Le Cabinet sera en effet chargé de donner son approbation officielle, alors que l'on agira en même temps dans le cadre d'autres lois dont l'application est du domaine de compétences de tel ou tel ministre ou de telle ou telle instance de décision. Dire que le Cabinet va prendre la décision finale est peut-être aller trop loin, mais en tous les cas, il est tenu d'approuver la recommandation de la commission et ensuite, le projet de loi prévoit à l'article 37(1.1)c) que l'autorité responsable prendra sa décision conformément à l'approbation donnée par le Cabinet. Concrètement, c'est le Cabinet qui impose sa volonté.

I have two concerns. First of all, in making its decision on the proposal, will cabinet be required to comply with the requirements and purposes under the legislation that the decision-maker himself or herself is acting under? For example, the National Parks Act dictates that projects may only be approved if they will... There are two standards. One is to maintain the ecological integrity and the other is to ensure the parks are preserved unimpaired. Will those standards apply to cabinet in approving a project in a national park, for example? In a strictly legal sense, probably not. The act only refers to the minister who actually had the decision-making power. You are creating an odd situation then, that while the new decision-maker is effectively cabinet, the actual decision that is being made doesn't impose statutory limitations or purposes on the cabinet that is now making the decision. I would ask you to wrestle with that and perhaps discuss it with the agency and with the Department of Justice somewhat to determine whether or not this effect is desirable.

J'ai deux réserves à émettre. Tout d'abord, le Cabinet sera-t-il tenu, lorsqu'il rendra son verdict, de respecter les exigences et les objectifs de la loi à laquelle est assujettie l'autorité responsable chargée de la décision? Ainsi, la Loi sur les parcs nationaux prévoit que les projets ne seront approuvés que si... Il y a deux contraintes. L'une est de maintenir l'intégrité écologique et l'autre de s'assurer que les parcs sont préservés. Ces deux contraintes s'imposeront-elles également au Cabinet lorsqu'il approuvera un projet dans un parc national? Du point de vue strictement juridique, sans doute que non. La loi ne fait mention que du ministre chargé de prendre la décision. Vous allez vous retrouver dans une situation bizarre, puisque c'est le Cabinet qui a effectivement le pouvoir de décision, mais qu'il n'est pas soumis aux mêmes contraintes légales. Je vous demanderai donc de réfléchir à cela, et peut-être d'en discuter avec l'administration et avec le ministère de la Justice, pour savoir si c'est bien ce que nous voulons.

The second concern is a straight administrative law concern. That is the doctrine of fettering of discretion. There is a principle in administrative law that if a statute indicates that a particular official is to make a decision under a statute, that official must make the decision. They cannot act under the dictation of another party. The famous case is *Roncarelli and Duplessis*, where Maurice Duplessis allegedly indicated that a liquor licence was to be withdrawn in Quebec by the licensing

Ma deuxième préoccupation concerne strictement le droit administratif. Il s'agit de la doctrine de l'obligation de décision. Il y a un principe en droit administratif selon lequel le fonctionnaire désigné par la loi pour prendre la décision est effectivement celui qui doit la prendre. C'est à dire que le fonctionnaire ne peut pas agir sur ordre d'une tierce partie. Le cas le plus fameux est celui de *Roncarelli et de Duplessis*, où Maurice Duplessis aurait demandé aux fonctionnaires

[Text]

official. The Supreme Court of Canada said you can't do that. The licensing official is to make this decision; the premier cannot make it.

There is a potential, then, for that type of conflict to arise with his section. It will boil down to which statute is found to have priority. It may be that this act is now interpreted to override the decision-making requirement in existing legislation and to explicitly allow cabinet to dictate action to decision-makers. Again, it's a legal question that I think ought to be considered somewhat more carefully for its potential ramifications, because it may lead to a legal challenge at some point—the legitimacy of this section.

• 1130

Staying with section 37, I would recommend that an additional change be made that is not reflected in the proposed amendments. At present a responsible authority may approve a project even if the environmental effects of the project are likely to be significant, if the authority can determine that those effects can be justified in the circumstances. Those are the magic words in paragraph 37(2)(a). In effect the responsible authority can ignore or at least choose not to act on the report and recommendations of a panel and approve a project no matter how harmful its environmental effects may be.

This comes back to one of my starting premises, which is that the purpose of environmental assessment is to encourage not just more environmental studies, but to promote environmentally responsible actions or decisions. In my view there should be some link between the environmental goals of the act and the ultimate decision that's being taken pursuant to this act. The decision ought to be able to entirely ignore the environmental goals this act is meant to accomplish.

Indeed, in testifying before the initial parliamentary committee reviewing the original bill, the then Minister of the Environment testified that in his view, final approval decisions under this act should comply with the sustainable development mandate that is now set out in section 4, the purposes section. The drafting of the act did not accomplish this goal. Having it in the purposes section does not necessarily bind the ultimate decision that is made. The only standard set out in paragraph 37(2)(a) is that the environmental effects be justifiable in the circumstances.

Justifiable in the name of what is the question that section begs. There's a broad consensus in Canadian society now that we do not want development projects that are unsustainable. We've embraced the recommendations of the Brundtland Commission that sustainable development is a long-term goal, and business, environmental groups and government all seem to be supporting that broad goal.

In my view this act should go one step further and move from mere intention to action, and decisions to approve projects that will likely cause substantial environmental effects ought to be justifiable against the sustainable development standard.

[Translation]

responsables de résilier une licence de débit de boissons au Québec. La Cour suprême du Canada s'est opposée à cela. C'est-à-dire qu'il appartenait aux fonctionnaires responsables de l'octroi des licences de prendre cette décision; ce n'était pas au premier ministre de le faire.

Nous avons ici, avec cet article, un danger de conflit de ce type. C'est-à-dire qu'il faudra décider quelle loi l'emporte. Peut-être a-t-on envisagé que cette loi-ci doit l'emporter et rendre nulles les décisions prises dans le cadre d'autres lois et que le Cabinet est explicitement autorisé à dicter sa volonté aux autorités responsables. Je le répète c'est une question de droit qu'il faudrait peut-être examiner de plus près étant donné les conséquences que cela pourrait avoir; on pourrait effectivement imaginer que cela donne lieu à des contestations, et l'on doit se poser dès maintenant des questions sur la légitimité de cet article.

Toujours au sujet de l'article 37, je recommande un changement supplémentaire qui ne figure pas dans les modifications proposées. À l'heure actuelle, l'autorité responsable peut approuver un projet, même si les conséquences environnementales risquent d'être graves, si elles estiment que les circonstances le justifie. Ce sont les mots magiques qui figurent à l'alinéa 37(2)a). De fait, l'autorité responsable peut également décider de ne pas tenir compte des recommandations faites par la commission d'examen et approuver un projet quel que soit le tort qu'il peut causer à l'environnement.

Cela me ramène à ce que je disais au début, c'est-à-dire que l'objet même des évaluations environnementales, c'est non pas de venir grossir le nombre des études environnementales, mais de donner lieu à des décisions responsables dans le domaine environnemental. À mon avis, il faut que les objectifs environnementaux de la loi cadrent avec les décisions qui sont prises en vertu de celle-ci. Il ne devrait pas être possible de prendre des décisions qui vont totalement à l'encontre de ces objectifs.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité parlementaire qui a étudié la loi elle-même, le ministre de l'Environnement a dit être d'avis que les décisions finales prises en vertu de cette loi devaient se conformer au mandat énoncé à l'article 4, l'article portant sur l'objet de la loi, lequel est d'assurer le développement durable. Le libellé de la loi ne permettait pas d'atteindre cet objectif. Le fait que le mandat soit précisé dans l'article énonçant l'objet de la loi n'assure en rien que les décisions prises seront conformes à celui-ci. Tout ce que prévoit l'alinéa 37(2)a), c'est que les conséquences environnementales d'un projet doivent être justifiables dans les circonstances.

La question qui se pose, c'est évidemment de savoir quelles sont les circonstances auxquelles on songe. Au Canada, on s'entend de façon générale pour s'opposer aux projets qui vont à l'encontre de l'objectif du développement durable. Nous avons, à cet égard, souscrit aux recommandations de la Commission Brundtland, à savoir notamment que le développement durable est un objectif à long terme, ce à quoi les entreprises, les groupes environnementaux et le gouvernement semblent souscrire.

À mon avis, ce projet de loi devrait aller encore un peu plus loin et traduire les intentions en actes. On devrait y préciser que la décision d'approuver des projets susceptibles d'avoir de graves conséquences environnementales devrait être pesée par rapport

[Texte]

Almost all projects that will be approved will likely pass muster on this test. We're not approving many projects in Canada these days that are not consistent with sustainable development, but that doesn't mean that safety check should not be placed in an act that will be with us for a long time.

It would be a relatively simple amendment, and in my paper I've suggested two or three ways this might be accomplished. In my view it is very important to make this change to ensure that the act actually encourages environmentally responsible decision-making.

The fourth proposed amendment in Bill C-56 deals with participant funding—subsection 58(1.1). I think this is an important step forward in achieving the purposes of the legislation, and it also fulfils a government red book commitment made during the election. The fact is that it costs money to effectively participate in an environmental review hearing, just as it does to participate in any other type of hearing. It can cost money to obtain expert scientific advice, legal advice, to prepare a thorough presentation or arrange for a meeting of concerned citizens that may be affected by a project.

Sometimes citizens groups or affected individuals simply do not have that money. In my view the environmental justice created by this act should not be a market commodity and should be available only to individuals or groups who can afford access to effective participation, or decisions will be made without thorough information. The losers will be not just the affected individuals, but Canadians and the proponent too, because the environmental effects and public concerns may not have been thoroughly aired in the participation project.

Effective citizen participation is one of the fundamental goals of this act, and this amendment seeks to achieve that goal. However, it does leave open a number of significant questions, such as who will be eligible for the funding, by what criteria will funding decisions be made, who will make the funding decisions, and will there be enough money in the fund to ensure adequate participation? These are the important questions. These issues will have to be addressed in the intervenor funding program itself, and the way in which these questions are answered will determine whether or not the commitment to allow for effective participation by members of the public has indeed been met.

I would suggest, though, that there are two potential shortcomings in the proposed amendment that the committee may want to consider addressing in the act itself. First of all, the proposed amendment does not appear to contemplate that the proponent can contribute to the costs of participant funding. Secondly, it appears to contemplate participant funding assistance only at the mediation or panel hearing stage.

[Traduction]

à l'objectif du développement durable. Presque tous les projets qui seront approuvés satisferont sans doute cette exigence. Il n'y a pas beaucoup de projets qui sont approuvés au Canada aujourd'hui qui ne soient pas conformes à l'objectif du développement durable, ce qui ne signifie cependant pas qu'il est inutile de prévoir une exigence semblable dans une loi qui ne sera pas de sitôt révoquée.

Il s'agirait d'une modification relativement simple et je propose, dans mon mémoire, deux ou trois façons de le libeller. À mon avis, il est très important d'apporter ce changement à la loi pour que celle-ci donne lieu à des décisions responsables au point de vue environnemental.

La quatrième modification proposée dans le projet de loi C-56, le paragraphe 58(1.1), a trait à la création d'un fonds de participation. À mon avis, il s'agit d'une mesure qui contribuera grandement à atteindre l'objectif de la loi et qui permettra aussi au gouvernement de respecter l'engagement pris dans le Livre rouge durant la campagne électorale. Comme c'est le cas pour toute autre audience, il est coûteux de se préparer efficacement pour ceux qui doivent participer à une audience dans le cadre d'un processus d'évaluation environnemental. En effet, la consultation d'experts scientifiques et juridiques, la présentation d'un exposé, ainsi que l'organisation d'une réunion avec les citoyens visés par un projet, comportent des frais.

Il arrive souvent que les groupes de citoyens ainsi que les particuliers visés par un projet n'aient pas les ressources voulues pour participer aux audiences. Il faudrait éviter que les seuls particuliers ou groupes à participer efficacement aux audiences soient ceux qui peuvent se permettre de le faire, sinon la loi n'atteindra pas l'objectif qu'elle s'est fixée et qui est de s'assurer qu'il y a une justice dans le domaine environnemental; sinon, les décisions qui seront prises ne se fonderont pas sur toute l'information voulue. En effet, si l'on ne peut faire ressortir toutes les conséquences environnementales d'un projet ainsi que les préoccupations du public à son égard, cela lèsera non seulement les particuliers visés, mais tous les Canadiens ainsi que le promoteur du projet lui-même.

L'un des objectifs fondamentaux de la loi est de favoriser une participation efficace des citoyens, objectif que vise également cette modification. Elle ne répond cependant pas à un certain nombre de questions importantes, à savoir qui aura droit à une aide financière, en vertu de quel critère accordera-t-on cette aide, qui prendra la décision finale quand à l'octroi des fonds et est-ce qu'on a prévu suffisamment d'argent pour permettre une véritable participation du public? Il s'agit cependant là de questions importantes. Il faudra qu'on y réponde et la façon dont on y répondra nous permettra de savoir si le gouvernement a respecté l'engagement qu'il a pris de permettre au public de participer efficacement au processus.

• 1135

À mon avis, la modification projetée risque de présenter deux lacunes auxquelles le gouvernement voudra peut-être palier. Premièrement, cette modification ne semble pas permettre une contribution du promoteur du projet au fonds de participation. Deuxièmement, on semble vouloir réserver ce fonds à la participation à des médiations et aux évaluations d'une commission d'examen.

[Text]

I'll briefly address both those points, starting with proponents and their contribution towards participant funding. It is becoming increasingly uncommon for environmental assessment legislation in North America to provide that participant funding can be paid by a government and/or a proponent. That proponent could be a government itself or a private party of some sort.

In Alberta, for example, the Natural Resources Conservation Board frequently required that proponents pay the costs of participants to participate in a hearing. Ontario, which has the most elaborate participant funding program in Canada, also frequently requires that proponents pay the cost of participant funding.

To what extent a proponent should bear those costs will vary in each case according to the nature of the proponent, the nature of the project, and the scope of intervention. There is a number of factors. What I'm addressing is whether or not that at least ought to be an option or a possibility because the current act does not appear to provide for that as a possibility.

Environmental assessment is increasingly being accepted as a cost of doing business. Addressing the environmental concerns of your project is part of doing good business in Canada and in more and more countries around the world. This obviously is an era in which government is looking for ways to reduce its spending.

It's very surprising to me that this act would not look to private proponents to bear at least a portion of the costs of ensuring adequate public participation in assessments of their projects. To do so would be just and would be consistent with existing environmental assessment laws in North America. It may also create some badly needed money that could be used for other programs that are at the present point underfunded.

For example, the amount of money we spend annually on intervenor funding is almost equivalent to the amount of money we spend annually on protecting endangered species in this country. If some of that money could be shared with proponents, we could protect more endangered species in Canada. I've suggested in my recommendations how this might be accomplished.

The second comment I made was that participant funding presently appears to be available only at the hearing and mediation stage. Far less than 1% of projects that will come under the Environmental Assessment Act will ever make it to a mediation or a hearing. The vast majority of projects will be decided at the screening or comprehensive study stage.

Many of these projects are relatively minor in nature. Some of them are not, however. Some of them may create substantial environmental effects and raise substantial public controversy. An example might be projects that fall under the comprehensive study list that do not necessarily require a hearing, but do require a thorough, detailed study. Effective public participation and the need for resources in order to be participating effectively are just as important at this stage as at the review stage.

[Translation]

J'aimerais brièvement vous entretenir de ces deux lacunes. Je vous parlerai d'abord de la possibilité que le promoteur contribue au fonds de participation. Il est de plus en plus commun en Amérique du Nord qu'une loi en matière d'évaluation environnementale prévoit un fonds de participation financé par un gouvernement, le promoteur d'un projet ou les deux. Le promoteur pourrait même être un gouvernement ou un intervenant privé.

En Alberta, par exemple, le Natural Resources Conservation Board exige fréquemment que les promoteurs des projets assument le coût de la participation des parties intéressées à une audience. L'Ontario, qui s'est doté du plus généreux programme de participation au Canada, exige aussi fréquemment que les promoteurs des projets assument les coûts de la participation du public au processus.

Dans quelle mesure un promoteur doit-il assumer les coûts? Cela variera en fonction du promoteur, de la nature du projet ainsi que de la portée de l'intervention. Plusieurs facteurs doivent entrer en ligne de compte. Je soulève simplement la question de savoir si l'on ne devrait pas envisager la possibilité que le promoteur contribue au fonds de participation puisque la loi actuelle l'écarte.

On accepte de plus en plus le fait que les évaluations environnementales sont des dépenses d'affaires normales. C'est vrai au Canada et de plus en plus ailleurs dans le monde; il est devenu normal pour les entreprises de tenir compte des conséquences environnementales de leurs projets. Il est évident que nous vivons à une époque où le gouvernement cherche à réduire ses dépenses.

Par conséquent, je trouve surprenant que cette loi n'envisage pas de demander aux promoteurs privés d'assumer au moins une partie des coûts découlant de la participation du public à l'évaluation de leurs projets. À mon avis, ce ne serait que juste et conforme aux lois en matière d'évaluation environnementale qui sont en vigueur en Amérique du Nord. Ce serait aussi une façon de trouver l'argent dont on a grandement besoin pour d'autres programmes qui sont, à l'heure actuelle, sous-financés.

Ainsi, l'argent versé annuellement à des tierces parties pour leur permettre de participer au processus correspond à peu près à la somme que nous consacrons annuellement à la protection des espèces menacées. Si les promoteurs des projets faisaient leur part, nous pourrions protéger encore davantage d'espèces menacées. J'ai recommandé des façons de procéder.

J'ai aussi fait remarquer qu'on semblait vouloir que le fonds de participation ne serve qu'à l'étape des audiences et des médiations. Or, moins de 1 p. 100 des projets qui font l'objet d'une évaluation en vertu de la Loi sur l'évaluation environnementale se rendront à l'étape de la médiation ou de l'audience. Dans la vaste majorité des cas, la décision sera prise à l'étape de l'examen préalable ou à l'étape de l'étude globale.

Bon nombre des projets visés sont assez peu importants. D'autres cependant sont de grande envergure. Certains d'entre eux risquent d'avoir des conséquences environnementales importantes et de donner lieu à une véritable controverse publique. L'exemple qu'on pourrait donner, ce sont les projets qui figurent sur la liste de ceux qui doivent faire l'objet d'une étude globale et à propos desquels il ne sera pas nécessairement obligatoire de tenir une audience; il est aussi important à cette étape qu'à celle de l'examen de permettre au public de participer efficacement au processus, ce qui exige qu'on mette à sa disposition les ressources voulues.

[Texte]

If the public is to participate meaningfully at the stage in the Canadian Environmental Assessment Act where most decisions are made, the reach of participant funding will have to be extended somewhat to allow for that. In most cases participant funding will not be needed at the screening stage, but when it is needed, it ought to be available, in my view.

I'm providing to the committee a paper that was prepared several months ago that addresses the intervenor funding issue in somewhat more detail. I'll leave that with you and not read it out.

The fifth change is to paragraph 59(a), and it appears to contemplate additional powers to develop regulations. While I'm not entirely sure why some of the additional regulations are required, particularly the latter ones, certainly there seems to be no harm in permitting the development of further regulations if needed.

Those are my comments in regard to the amendments that have been proposed.

The Chair: Mr. Elgie, I think I'm going to have to ask you to stop there. I know you said you had some suggestions for further amendments. You have those in a paper, I understand. We're running in an extremely tight timeframe and I think it's important the committee members have the opportunity to question you on your suggestions on the amendments.

• 1140

Mr. Elgie: Mr. Chairman, I'm quite happy to do that. One of the changes I've proposed is not addressed in the paper.

The Chair: Deal briefly with that one; then I would open it up to questions.

Mr. Elgie: That makes perfect sense to me. The paper I'm submitting to you talks about seven types of fundamental changes. I would recommend that you consider two of them in particular. I'll leave it to the paper and then talk about this.

The first change is that the act should be amended to require that the need for a project and alternatives to a project are necessary requirements of any assessment. They are not currently a requirement of every assessment. I particularly recommend that.

The second change is this. The act proposes a distinction between physical works and activities, which in my view is irrational and undercuts the purpose of the act. Many of the most environmentally harmful projects in our society are activities that do not involve physical works: logging, pesticide spraying, the construction of dams, and the transportation of hazardous substances.

Those are the two I would recommend out of the paper for the committee to look at most seriously. I believe they will effect far-reaching changes to the act that are needed.

The third change that is not addressed in the paper is this. It's really a wording change. I believe it may be a friendly amendment. I invite members of FEARO who are here to assist me if they have the answer to this question.

[Traduction]

Pour que le public participe véritablement à l'étape de l'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale au cours de laquelle la plupart des décisions sont prises, il faudra élargir un peu les fins auxquelles peut servir le fonds de participation. Dans la plupart des cas, il ne sera pas nécessaire de recourir à ce fonds à l'étape de l'examen préalable, mais lorsque les circonstances le justifient, on devrait pouvoir le faire.

Je vais remettre au comité un document préparé il y a plusieurs mois qui aborde avec plus de détails la question de la participation des tierces parties au processus. Je ne vais pas vous le lire maintenant. Vous pourrez le faire à loisir.

Le cinquième changement projeté porte sur le paragraphe 59a) par lequel on veut élargir le pouvoir de réglementation. Je ne vois pas tout à fait pourquoi d'autres règlements sont nécessaires, mais je ne vois pas non plus quel mal il y aurait à permettre au gouverneur en conseil d'établir d'autres règlements au besoin.

Voilà ce que j'avais à dire au sujet des modifications projetées.

Le président: Monsieur Elgie, je vais vous demander de vous arrêter là. Je sais que vous avez dit avoir d'autres modifications à proposer. Je crois qu'ils figurent dans votre mémoire. Comme notre programme est très chargé, je pense qu'il vaudrait mieux permettre aux membres du comité de vous poser des questions au sujet des modifications que vous proposez.

M. Elgie: Monsieur le président, je serais très heureux de le faire. L'un des changements que je propose n'est pas abordé dans ce document.

Le président: Je vous invite donc à en parler très rapidement et ensuite, nous passerons aux questions.

M. Elgie: Très bien. Le document que je dépose auprès du comité examine sept types de changements fondamentaux. J'attire votre attention sur deux changements en particulier. Je vais vous les expliquer très brièvement, mais je vous invite à examiner ce document pour en connaître les détails.

D'abord, il convient de modifier la loi pour exiger que l'évaluation porte, non seulement sur le projet, mais sur les diverses solutions de rechange. À l'heure actuelle, ce n'est pas exigé pour chaque évaluation. Cette recommandation me semble particulièrement importante.

Le deuxième changement que je propose est le suivant: la loi fait une distinction entre les ouvrages et les activités concrètes, ce qui me semble tout à fait irrationnel et contraire à l'objet de la loi. La majorité des projets dont les effets environnementaux sont négatifs englobent des activités qui ne portent pas sur des ouvrages, c'est-à-dire l'exploitation forestière, l'épandage de pesticides, la construction de barrages et le transport de substances dangereuses.

Je recommande donc que le comité s'attarde à ces deux recommandations en particulier. J'estime qu'elles vont permettre de modifier en profondeur la loi de façon positive, et c'est justement ce qu'il faut.

Le troisième changement dont je voudrais vous parler n'est pas abordé dans ce document. Il s'agit surtout d'un changement de formulation. Je crois que cette modification sera bien accueillie. J'invite d'ailleurs les membres du BFEE ici présents à intervenir s'ils sont en mesure de répondre à la question que voici.

[Text]

There are three sections in this act—46, 47 and 48—that give the minister discretion to require an environmental review hearing for projects that may have significant interprovincial or international effects, or may affect federal or native lands. It's a discretionary assessment power. It's sort of a safety net for projects that aren't otherwise captured by section 5.

The wording of this section is significant. I will briefly read the wording to you:

47(1) Where no power, duty or function referred to in section 5 or conferred by or under any other Act of Parliament or regulation is to be exercised

then the minister may require this type of safety net hearing.

The first part in there, in my view, makes perfect sense. This provision allows for a hearing where there is not an existing power or function under section 5, in other words, where there is not federal funding, a federal proponent, federal land or a decision that's listed on the law list. Where there's not one of those, the minister can require an assessment for the international effects of a project.

However, the second part, in my view, undercuts this section to some extent. It says "or conferred by or under any other act of Parliament". In other words, if there is a decision-making power over a project, but that decision-making power is not on the law list under section 5, then the minister may not require this discretionary environmental review. She cannot.

I don't understand the purpose of that. I've asked a number of people in Environment Canada to explain it. No one's been able to explain it to me.

Let me give you an example of the effect that might have. Currently, for example, proposals to import or export radioactive substances into Canada are not on the law list. I believe the Reform Party's critic, Mr. Gilmour, mentioned that in his remarks before the House of Commons when the act was proclaimed. I share his concerns about that.

Let's create a not unrealistic scenario such that Canada, in the near future, approves the import of radioactive wastes for underground disposal. It's being considered right now. If the minister decided the transportation of those radioactive substances may cause environmental effects internationally, then the minister, in my opinion, would not be able to require an environmental review under this section at the moment. The approval of the importation of radioactive substances is not on the law list; it didn't make it on. However, there is an approval power under the atomic energy control regulations. Therefore, under the second part of this, the minister couldn't exercise her power.

[Translation]

Il existe trois articles dans cette loi—les articles 46, 47 et 48—qui confèrent au ministre le pouvoir d'exiger la tenue d'une audience publique en vue d'évaluer les effets environnementaux de projets susceptibles d'avoir une incidence sur d'autres provinces, d'autres pays, les terres fédérales ou les terres autochtones. C'est un pouvoir purement discrétionnaire. C'est une sorte de mesure de précaution pour garantir que le ministre puisse intervenir dans le cas de projets qui ne sont pas autrement visés par l'article 5.

La formulation de l'article en question est importante. Permettez-moi donc de vous en lire un extrait:

«47(1) Dans le cas où aucune des attributions visées à l'article 5 ou conférées sous le régime d'une autre loi fédérale ou d'un règlement ne doit être exercée. . .»

le ministre peut exiger qu'une audience publique soit tenue en vue d'évaluer les effets environnementaux du projet en question.

Pour moi, la première partie de cet article est tout à fait logique. Elle prévoit la tenue d'une audience publique dans les cas où aucune des attributions visées à l'article 5 ne doit être exercée—autrement dit, dans les cas où il n'y a aucun financement ou promoteur fédéral, et où il n'y a pas eu de décision qui apparaîtrait sur la liste des lois. Lorsque ces conditions sont remplies, le ministre peut exiger qu'une évaluation soit menée pour déterminer quelle serait l'éventuelle incidence d'un projet sur d'autres pays.

Cependant, la deuxième partie compromet jusqu'à un certain point ce pouvoir. On dit bien dans cet article: «ou conférées sous le régime d'une autre loi fédérale». Autrement dit, s'il existe un pouvoir décisionnel vis-à-vis du projet, mais que ce pouvoir n'est pas sur la liste des lois dont il est question à l'article 5, la ministre ne pourra pas exercer son pouvoir discrétionnaire pour demander une évaluation environnementale. Elle ne pourra pas le faire.

Pour moi, c'est tout à fait illogique. J'ai déjà demandé à plusieurs représentants du ministère de l'Environnement de me l'expliquer, et personne n'a réussi à le faire jusqu'à présent.

Permettez-moi de vous donner un exemple du genre d'effet dont il pourrait s'agir. À l'heure actuelle, par exemple, une proposition d'importation de substances radioactives au Canada n'est pas mentionnée sur la liste des lois. Je crois que le porte-parole du Parti réformiste sur les questions environnementales, M. Gilmour, l'a d'ailleurs signalé dans son discours à la Chambre des communes lors de la promulgation de la loi. Je partage ses préoccupations à ce sujet.

Évitons de créer une situation où le Canada pourrait décider—et ce n'est pas du tout invraisemblable—d'approuver l'importation de déchets radioactifs à des fins d'enfouissement souterrain. On est justement en train d'envisager cette possibilité. Si la ministre décidait que le transport de ces substances radioactives pourrait éventuellement avoir des effets environnementaux négatifs sur notre pays, à mon avis, elle n'aurait pas le pouvoir, en vertu de cet article, d'exiger qu'une évaluation environnementale soit effectuée. L'importation de substances radioactives n'est pas mentionnée sur la liste des lois, on n'a pas cru bon de l'inclure. Cependant, le Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique prévoit l'approbation de ce genre d'activité par les autorités fédérales. Il n'en reste pas moins que la deuxième partie de cet article ne permettrait pas à la ministre d'exercer ses pouvoirs dans les circonstances que je viens de vous décrire.

[Texte]

Types of projects over which there is a decision-making power are worse off than types of projects over which there is none at all. To my mind that's illogical and undermines what's otherwise an important catch-all kind of section.

Again, if members of FEARO have an explanation for it that hasn't been provided to me up to now, I'd be glad to hear it.

Mr. Chairman, I'll leave it at that and ask for questions.

The Chair: Thank you, Mr. Elgie.

Nous allons commencer avec des questions de cinq minutes. Madame Guay, s'il vous plaît.

Mme Guay (Laurentides): Merci, monsieur le président.

• 1145

Vous avez beaucoup parlé du double emploi dans certains articles. J'aimerais avoir un peu plus de précisions sur les raisons pour lesquelles vous dites qu'il faudrait enlever cela de la loi.

Mr. Elgie: That's a very good question. I am not recommending that duplication be encouraged or that the act should not try to discourage duplication. What I'm saying is that the act already does so in a number of specific sections. To list it as one of the fundamental purposes of this act is inconsistent with the four fundamental purposes there now.

It's not on a par with the types of fundamental purposes already set out there. Furthermore, it's a word that has recently been interpreted by the courts in a manner that I think begins to undermine the environmental protection goals of the act by finding, for example, that environmental assessment is duplicative in national parks and therefore not necessary. If there's anywhere that environmental assessment is necessary, it's in our national parks.

Mme Guay: Vous disiez aussi qu'il n'y avait pas de limites dans les décisions du ministre. Le ministre a un pouvoir discrétionnaire très large. De quelle manière pourrait-on s'assurer que les décisions sont prises correctement au ministère et que ce ne soit pas seulement des décisions prises par les hauts fonctionnaires ou les ministres directement? Comment pourrait-on donc être sûrs que les décisions sont toujours prises avec justesse?

Mr. Elgie: That's a broad question, and I don't pretend to have the whole answer to it. In most cases the statute itself will indicate which official has to make the decision. It could be anywhere from a low-line official to the minister herself, or indeed to cabinet in some instances. Short of changing the legislation, you cannot change the person who has to make the decision. Correct me if I'm misunderstanding your question.

What the act does, then, is to deal with how the decision-maker has to exercise his or her discretion, whoever that decision-maker is. My point was that at the moment the act imposes no limits whatsoever on that discretion, not even a very modest limit, that being sustainable development. I suggest that be added.

[Traduction]

En réalité, la situation est plus grave pour les projets à l'égard desquels il existe un pouvoir décisionnel que pour les projets à l'égard desquels il n'en existe pas du tout. À mon avis, c'est illogique et tout à fait contraire à l'objet de cet article, qui est censé être une disposition fourre-tout, en quelque sorte.

Encore une fois, si les membres du BFEE peuvent m'expliquer cette anomalie, je serais ravi de les entendre.

Monsieur le président, je vais m'arrêter là et répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Elgie.

We will begin with a five minute round. Mrs. Guay, you have the floor.

Mrs. Guay (Laurentides): Thank you, Mr. Chairman.

You spoke at some length of the overlap between certain sections of the Act. I would like you to clarify the reasons why you believe they should be removed from the Act.

M. Elgie: C'est une très bonne question. En fait, je ne suis ni pour ni contre la répétition ou le double emploi, si vous voulez. J'estime cependant que l'objet de la loi est déjà explicité dans un certain nombre d'articles. Vous souhaitez ajouter un autre élément qui, à mon sens, ne cadre pas avec les quatre objectifs fondamentaux qui sont déjà énoncés dans l'introduction.

Je trouve que cela n'a rien à voir avec les autres objectifs fondamentaux dont il est question dans ce passage. De plus, le terme «double emploi» a récemment été interprété par les tribunaux d'une manière qui risquerait, à mon avis, de miner les objectifs fondamentaux de la loi en matière de protection environnementale si l'on décidait, par exemple, pour des raisons de double emploi, qu'il n'est plus nécessaire de faire des évaluations environnementales dans les parcs nationaux. S'il y a un endroit où il faut justement des évaluations environnementales, c'est bien dans nos parcs nationaux.

Mrs. Guay: You also mentioned that there were no restrictions on the Minister's decision-making power. The Minister does enjoy a very broad discretionary power through this Act. How could we, in fact, ensure that departmental decisions are made through the appropriate process and that they are not always taken by senior officials or Ministers directly? How can we go about ensuring that decisions will always be made fairly?

M. Elgie: Vous m'avez posé une question très générale, et n'ayant pas tous les éléments de la réponse, je vais me contenter de vous en indiquer quelques uns. Dans la plupart des cas, la loi elle-même indique quel fonctionnaire ou quelle autorité peut prendre la décision. Il peut s'agir d'un fonctionnaire relativement subalterne ou de la ministre elle-même et dans certains cas, les décisions doivent être prises par le Cabinet. Donc, à moins de changer la loi, vous ne pourrez prévoir qu'une autre personne prenne la décision. Dites-le moi si j'ai mal interprété votre question.

La loi se contente de préciser la façon dont le décideur, quel qu'il soit, peut exercer son pouvoir discrétionnaire. Ce que je disais tout à l'heure, c'est qu'à l'heure actuelle, la loi n'impose aucune restriction, même modeste, à l'exercice de ce pouvoir et comme l'objectif ultime de la loi est le développement durable, je recommande qu'on ajoute ce terme.

[Text]

I'm not sure how you could try to ensure that change filters down to the lower levels of department. In many ways that's a political science and public service management question, unless you wanted to change the acts themselves to require that decisions be made further down the bureaucratic hierarchy.

Does that respond to your question?

Mrs. Guay: That's all right.

Vous avez parlé aussi d'un sujet qui fera l'objet de ma dernière question, monsieur le président. En ce qui concerne les chevauchements interprovinciaux, mon inquiétude est grande vis-à-vis du fédéral, car certaines provinces font leur propre évaluation environnementale. Au Québec, il y a le BAPE qui s'occupe d'évaluation environnementale et cela marche très bien.

Si on commence à se disputer entre le fédéral et le provincial sur les évaluations environnementales, cela peut retarder certains projets pendant de nombreuses années. En ce moment, ça ne fonctionne pas du tout; ce projet de loi a d'ailleurs été rejeté par le Québec.

J'aimerais avoir votre opinion là-dessus. Comment percevez-vous cela?

Mr. Elgie: Again, I think you raise a very important concern and one I share with you. Most environmentalists with whom I'm familiar are not seeking to use this act as a means of delaying projects. They're seeking to use it as a means of ensuring that projects minimize their environmental effects.

• 1150

In my view there are mechanisms to ensure federal-provincial cooperation or to ensure that there is not duplication of assessment between federal and provincial governments. One is the practice of signing agreements between the federal and provincial governments about how environmental assessment is to be implemented. There are two or three of those agreements that have been signed already, I believe, and a number of others that are being negotiated. Those agreements seek to do just what you suggest: to ensure that proposals are streamlined as far as possible.

The second is that the act itself allows for joint federal-provincial review panels. In the Great Whale River project, that's worked fine. There's a federal-provincial panel that's been proposed. As far as I'm aware it hasn't delayed the project at all, at least no more than a provincial review itself would have delayed the project. I think the system we have now, with the changes that are proposed in this act, seem to be working.

It's not my opinion that further changes are needed. If they become apparent, they should be made at that time. We should give it a chance to work as it's proposed here, and if it turns out that there is unnecessary delay or duplication then those changes should be made.

[Translation]

Je ne sais pas au juste comment on pourrait s'assurer que les changements apportés à la loi touchent même les échelons inférieurs du ministère. Votre question concerne surtout la façon dont on gère la fonction publique et donc, à moins de vouloir modifier la loi elle-même, vous ne pourrez exiger que les décisions soient prises à un échelon inférieur de la bureaucratie.

Est-ce que j'ai bien répondu à votre question?

Mme Guay: C'est très bien.

You also spoke of something that I would like to raise in my last question, Mr. Chairman. When it comes to the possibility of interprovincial overlap, I must admit the federal government's role in this area causes me some concern, as a number of provinces already conduct their own environmental assessments. In the province of Quebec, we have the BAPE which is responsible for environmental assessments and it is a very effective organization.

If the federal government and the provinces start to fight about who is going to conduct environmental assessments, some projects are likely to be delayed for several years. Right now, things are not going very well; indeed, this entire bill has been rejected by Quebec.

I'd like to hear your views on the subject. What is your perception of this relationship?

M. Elgie: Encore une fois, vous soulevez une préoccupation très importante que je partage entièrement avec vous. La majorité des écologistes que je connais n'ont pas l'intention d'invoquer cette loi pour retarder les projets. Ils veulent plutôt en profiter pour s'assurer que les effets environnementaux éventuellement négatifs de ces projets sont minimes.

D'après moi, il existe déjà des mécanismes qui permettent de garantir la coopération fédérale-provinciale ou du moins, d'éviter le double emploi en ce qui concerne les évaluations environnementales faites par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Notons, par exemple, les ententes signées par les gouvernements fédéral et provinciaux sur l'exécution des évaluations environnementales. Deux ou trois de ces ententes ont déjà été signées, si je ne m'abuse, et d'autres sont en voie de négociation. Ces ententes font justement ce que vous souhaitez: elles garantissent un maximum de rationalisation en ce qui concerne les propositions.

Deuxièmement, la loi elle-même permet la création d'un comité d'examen fédéral-provincial mixte. Pour le projet de la Grande baleine, cette formule semble bien marcher. On a déjà proposé la création d'un comité fédéral-provincial. Que je sache, cela n'a aucunement retardé le projet, en tous cas pas plus que l'examen provincial ne l'aurait fait. À mon avis, le système actuellement en place est efficace et il le sera encore davantage une fois qu'on aura apporté à la loi les changements proposés.

D'après moi, d'autres modifications ne sont pas nécessaires. Si elles le deviennent, nous pourrions les faire en temps et lieu. Mais il faut prévoir un certain délai pour voir si les changements proposés sont efficaces ou non, et si nous nous rendons compte que les nouvelles dispositions entraînent des retards considérables ou du double emploi, il faudra faire les changements qui s'imposent.

[Texte]

Le président: Merci, Madame Guay.

Mr. Gilmour, five minutes.

Mr. Gilmour (Comox—Alberni): Thank you, Mr. Chairman, and welcome. I know what it's like to have your time clock changed around so that you're getting up at 4 a.m. in your own time.

[Traduction]

The Chairman: Thank you, Mrs. Guay.

Monsieur Gilmour, vous avez cinq minutes.

M. Gilmour (Comox—Alberni): Merci, monsieur le président. Bienvenue au comité. Je sais ce que c'est que de changer de fuseau horaire et d'avoir à se lever à 4 heures du matin, selon son horaire normal.

I'm interested in the cabinet approval portion and I'll use Kemano as an example of the previous government exempting the process. In your reading of the whole process, is it still possible for a Kemano-type project to be exempted at the front end so that it never gets in the door? Then you go all the way through the hearing, and then cabinet, as I understand it, still has the option, if the review panel were on one side of the issue, to go on the other side and take the political heat. Am I reading it correctly?

Je m'intéresse surtout aux dispositions qui concernent l'approbation par le Cabinet, et je vais citer l'exemple de Kemano pour illustrer le genre d'exemption qui peut être accordée, et qui a été accordée, par le gouvernement précédent. Selon vous, serait-il possible qu'un projet semblable à celui de Kemano soit exempté dès le départ, de sorte qu'aucune évaluation environnementale ne soit effectuée? De toute façon, je crois comprendre que même après une audience publique, si le comité d'examen n'est pas du même avis que le gouvernement, ce dernier a toujours la possibilité de ne pas suivre la recommandation du comité et d'en subir les conséquences politiques. Est-ce une bonne interprétation de la situation?

Mr. Elgie: Let me make sure I understand your question. Is your question whether Kemano or that type of project could be exempted altogether or whether the recommendations of the panel could be ignored?

M. Elgie: Je voudrais d'abord être sûr de bien comprendre votre question. Vous me demandez si un projet du type de celui de Kemano pourrait être exempté et si le gouvernement aurait le droit de ne tenir aucun compte des recommandations du comité d'examen?

Mr. Gilmour: It's whether the triggers are now in place so that a Kemano-type project would automatically be triggered and could not be exempted.

M. Gilmour: Je me demande plutôt si des mécanismes sont déjà en place pour qu'un projet du type de Kemano fasse automatiquement l'objet d'une évaluation, sans qu'il y ait de possibilité d'exemption.

Mr. Elgie: Mr. Pannell may also want to get his view in on that because that's a complicated legal question. That's a good way of trying to cover myself before I even answer.

M. Elgie: M. Pannell voudra peut-être vous donner son opinion à ce sujet, car vous avez soulevé une question complexe du point de vue de ses implications juridiques. Voyez-vous, avant même de répondre, je cherche à protéger mes arrières.

The answer is probably. It depends on the law list. One of the sections of the law list now is section 35 of the Fisheries Act, which says if a project is likely to substantially alter fish habitat and requires an approval by the Department of Fisheries and Oceans as to what means they should take to avoid damaging fish habitat. If they get that approval, they're insulated from prosecution later. It's that approval power that triggers the assessment. There's no guarantee it will happen.

Je dirais que la réponse à votre question serait «probablement». Tout dépend de la liste des lois. L'un des articles qui figure sur cette liste est l'article 35 de la Loi sur les pêches, qui prévoit que si un projet risque de considérablement modifier les habitats de poisson et doit donc être approuvé au préalable par le ministère des Pêches, la décision d'approbation de ce dernier va automatiquement déclencher une évaluation environnementale.

The reason I can't say that with certainty is that the nature of the Fisheries Act is such that a proponent does not have to seek that approval before going forward. A proponent is free to simply build their project and if they're violating the Fisheries Act to get prosecuted later. A proponent may seek an advance approval from the Department of Fisheries and Oceans as to what means they should take to avoid damaging fish habitat. If they get that approval, they're insulated from prosecution later. It's that approval power that triggers the assessment. There's no guarantee it will happen.

Si je ne peux pas vous garantir que ce soit le cas, c'est parce qu'aux termes de la Loi sur les pêches, un promoteur n'a pas besoin de demander d'approbation avant de lancer son projet. Un promoteur est donc tout à fait libre d'aller de l'avant, quitte à faire l'objet de poursuites par la suite si son projet enfreint la Loi sur les pêches. Un promoteur peut également demander l'autorisation préalable du ministère des Pêches et Océans en lui demandant d'indiquer les moyens à prendre pour éviter de nuire aux habitats de poisson. Si son projet est approuvé, il est aussitôt protégé contre la possibilité de poursuites futures. C'est justement l'approbation qui déclenche l'évaluation environnementale. Il n'en reste pas moins que ce n'est pas garanti.

[Text]

There's another section that would have triggered the environmental assessment of the Kemano project but that did not make it onto the law list. That is subsection 5(2) of the Navigable Waters Protection Act, which is a section that allows for minor impediments to navigation to be approved—I'm simplifying the act a little—by the Minister of Transport.

That section I believe was part of the recommendations of the regulatory advisory committee and is one of the ones that did not make it onto the final law list that was implemented. I can't say with certainty that a Kemano-type project would be covered under the new act. It probably would, but not certainly.

Mr. Gilmour: At the other end, cabinet still has the authority to agree or disagree.

Mr. Elgie: It's entirely free to ignore it.

That's a perfect example of why I would recommend sustainable development. Measured against that standard, a project like Kemano may not pass muster, with the dramatic effects it's going to have on salmon runs. We could achieve the same energy gains through power conservation as generating all the new power. Some of it would be going for export. It may not pass muster on a sustainable development test. It's one of the few that might not.

• 1155

Mr. Gilmour: I have a little difficulty with your comments on subsection 24(2), where you want the removal of "significant". My argument would be that if you just have "all changes", you could open the door for a... If a nut or a bolt were changed, it's a change. Do you see my point? A very minor change could then be used as a vehicle to keep stalling.

Mr. Elgie: Yes, I see your concern. If I could think of a way to address it, I would. At the moment, here's the way I imagine something would happen.

Let's say a proposal was made three years ago. It didn't go forward for a few years, but three years later there was some sort of further decision-making power that said, okay, now we're going to go forward with it. At that time, the approving authority would have to review the project as it then stood. It would still have to see what changes were made—it would still have to look at all the nuts and bolts—and decide which of those changes were significant.

If they have to do a screening, they have to do the same thing. They have to look at each of the changes and decide whether or not the environmental affects will be significant. Either way, I'm not sure you can get around the problem. I

[Translation]

Il y a un autre article qui aurait déclenché une évaluation environnementale du projet Kemano, mais il n'a malheureusement pas été inclus sur la liste des lois. Il s'agit du paragraphe 5(2) de la Loi sur la protection des eaux navigables, qui prévoit l'approbation par le ministre des Transports d'activités qui pourraient éventuellement créer des obstacles mineurs à la navigation—j'avoue que je simplifie à outrance le contenu de la loi en vous l'expliquant de cette façon.

Il me semble que le Comité consultatif d'examen de la réglementation avait recommandé que cet article soit inclus sur la liste des lois, mais l'on n'a pas jugé bon de l'inscrire sur la liste définitive. Je ne peux donc pas vous garantir qu'un projet du type de Kemano serait visé par la nouvelle loi. Je pense que oui, mais ce n'est pas sûr.

M. Gilmour: Et de toute façon, le Cabinet garde le pouvoir d'accepter ou non la recommandation.

M. Elgie: C'est exact. Il est entièrement libre de ne pas en tenir compte.

Cet exemple illustre bien la nécessité de parler dans la loi de développement durable. Si l'on évalue un projet comme celui de Kemano en fonction de ce critère-là, il est bien possible qu'on le juge inacceptable, étant donné l'incidence considérable qu'il va avoir sur les cours d'eaux par lesquels passent les saumons. Nos gains énergétiques seraient tout aussi importants si l'on se concentrait sur la conservation au lieu de produire plus d'électricité. Une certaine proportion de cette électricité serait exportée de toute façon. Donc, si l'on appliquait le critère du développement durable, j' imagine que ce genre de projet serait jugé inacceptable. C'est l'un des rares projets qui pourrait être jugé inacceptable.

M. Gilmour: Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vos observations au sujet du paragraphe 24(2), où vous proposez la suppression du terme «importants». À mon avis, si l'on disait plutôt qu'il fallait prendre en compte «tous les changements», on s'exposerait... C'est-à-dire que même un tout petit changement pourrait représenter un obstacle, voyez-vous? Il me semble que cela pourrait avoir pour effet de créer un moyen de retarder indéfiniment le processus.

M. Elgie: Oui, je comprends. J'aimerais bien pouvoir vous proposer une solution, mais je n'en vois pas. Si vous me permettez, je voudrais vous donner mon interprétation du processus actuel.

Mettons qu'une proposition a été présentée il y a trois ans. Rien n'a été fait pendant les premières années, mais après un délai de trois ans, une autorité quelconque décide qu'il faut aller de l'avant. À ce moment-là, la personne possédant le pouvoir d'approuver ce genre de proposition serait obligée d'examiner le projet tel qu'il est devenu. Cette personne serait tenue de déterminer s'il y a eu des changements—qu'il s'agisse de changements mineurs ou majeurs—et de voir ce qui pourrait être considéré comme des changements importants de circonstances.

Dans le cas d'un examen préalable, la démarche est exactement la même. Autrement dit, l'autorité responsable doit examiner chacun des changements et déterminer s'ils risquent d'entraîner des effets environnementaux importants. À mon

[Texte]

don't think it will cause great delays because the purpose of the section is to ensure that they don't have to look at the whole thing again from scratch. In other words, the 99% of the project that hasn't changed doesn't have to be reassessed. It's only the 1% or 2%, or whatever percent that's been changed. That incremental portion needs to be incrementally assessed.

So it certainly will expedite the process significantly from having to rescreen the whole thing. But I'm not sure you can get around having to look at the little changes, whatever you do. I wish I could think of a way.

Mr. Gilmour: Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. Gilmour.

Monsieur Adams, cinq minutes.

M. Adams (Peterborough): Je vous remercie monsieur le président.

Mr. Elgie, I really enjoyed your presentation. I look forward to hearing you after breakfast sometime.

You may realize that what's called duplication, in law and administratively, is receiving a good deal of attention in many of our committees in this particular year. It seems to me that confederation is a form of government in which overlap is inevitable and in fact is a strength. But duplication meaning "something where exactly the same thing is being done on two levels" is quite a different thing. That's one thing.

The other thing is this. I've heard from some of my friends in the environmental groups that they like obscure jurisdiction because you could in fact use one level of government—for one set of laws, for example—against another. I'd just like you to repeat, very briefly your point about duplication. My understanding is that your concern is where it is put, not the point that's being made.

Mr. Elgie: Yes, I agree with you. You're suggesting a much broader question as to how harmonization should proceed for the relative roles of federal and provincial governments, which I won't wade into unless you want me to. I'll try to stick narrowly to your point. We could be here for more than a few minutes if we address that topic.

I agree with the goal of avoiding duplication where it's not necessary. My concern is that environmental assessment is obviously a very complex process, as anyone who has had the misfortune of trying to wade through this lengthy act knows. As someone who has been before the courts in many of the significant environmental assessment cases—the two that have gone to the Supreme Court of Canada, for example—I have at least some insight into the troubles that a judge faces when

[Traduction]

avis, il n'y a pas moyen d'éviter le problème, quoi qu'on fasse. De toute façon, cela ne risque pas, à mon avis, d'entraîner des retards importants, puisque l'objet de cet article est de garantir qu'on ne revoit pas tous les éléments du projet depuis le début. Autrement dit, 99 p. 100 des éléments du projet qui seront inchangés ne vont pas faire l'objet d'une évaluation. C'est seulement le 1 p. 100 ou les 2 p. 100 qui devront être réévalués. Et il convient d'évaluer ces éléments de façon toute aussi exhaustive.

Étant donné qu'on ne sera pas tenu de réévaluer tous les éléments du projet, le processus devrait aller assez vite. À mon avis, il n'est pas nécessairement possible d'éviter de tenir compte des petits changements, quelle que soit la démarche retenue. J'aimerais qu'il y ait un moyen, mais à mon sens, il n'y en n'a pas.

M. Gilmour: Merci.

Le président: Merci, monsieur Gilmour.

Mr. Adams, you have five minutes.

Mr. Adams (Peterborough): Thank you very much, Mr. Chairman.

Monsieur Elgie, j'ai beaucoup apprécié votre exposé. La prochaine fois, vous allez peut-être pouvoir le faire après le petit déjeuner.

Vous savez sans doute que cette notion de double emploi, qui est une notion à la fois juridique et administrative, suscite beaucoup de débats dans de nombreux comités cette année. Il me semble que dans le contexte d'une confédération, un certain double emploi est inévitable, et peut même être considéré comme un élément positif. Mais quand on entend par double emploi le fait de faire exactement la même chose à deux paliers différents, ça n'est pas la même chose. Voilà donc pour mon premier point.

Deuxièmement, certains de mes amis qui font partie de groupes écologiques me disent qu'ils préfèrent que la question des compétences soit vague, car ils peuvent ainsi plus facilement jouer les uns contre les autres—c'est-à-dire un palier de gouvernement, qui a ses propres lois, contre un autre, qui a également ses lois. J'aimerais donc que vous répétiez ce que vous avez dit tout à l'heure au sujet du double emploi. Si je comprends bien, ce qui vous déplaît surtout, c'est qu'on y fasse allusion dans cet article en particulier, mais autrement, vous n'êtes pas contre le principe.

M. Elgie: Oui, je suis tout à fait d'accord. Vous avez étendu le débat à la question de l'harmonisation, et à l'éventuel rôle des gouvernements fédéral et provinciaux et à moins que vous n'insistiez, je préfère ne pas me prononcer là-dessus. Je vais me contenter de répondre aux points que vous avez soulevés. Autrement, nous risquons d'être là pendant longtemps.

J'appuie entièrement l'objectif selon lequel il faut éviter le double emploi dans la mesure du possible. Par contre, tous ceux qui ont eu le malheur de chercher à comprendre cette longue loi savent aussi bien que moi que l'évaluation environnementale implique une démarche extrêmement complexe. Ayant dû, moi-même, me présenter devant un tribunal dans le contexte de divers dossiers importants relatifs à l'évaluation environnementale—entre autres, les deux causes qui ont été

[Text]

wrestling with how to implement initially the very slim requirements of your guidelines order, and now the fairly thick requirements of this act, and to understand this new environmental assessment process that's being created.

The case I talked about was a case I argued and lost—although it's being appealed—so I can personally see the difficulty the word "duplication" created in this judge's mind and has created in other judges' minds. The problem is that many acts, provincial and federal, contemplate some level of environmental concern. The department ought to at least consider the environment and must take this into account before acting.

The Canadian Environmental Assessment Act obviously seeks to go further than that. It has set out specific types of procedures that have to take place to ensure that thorough consideration and thorough public participation often goes beyond the requirements of the parent act. But the argument usually made is that it's duplicative because there's already environment in the first act, be it the National Parks Act, the National Energy Board Act, or whatever act.

It needs to be clear that duplication only results when the actual requirements of this act are already done by another department or level of government. In that case they should not be repeated, but duplication is being given a broader meaning than that, at least in this one court decision. It is being interpreted to mean where environmental concerns are already being addressed in some way under another act, and that is undermining the purposes of this act. There is a legal interpretation that is now out there, and I would be cautious about putting the word "duplication" front and centre in this act, lest that interpretation be continued under the new legislation. It's better to deal with it specifically.

Mr. Adams: That's very useful. Thank you.

On your point about new information, you gave the example of the CFCs. I can understand how it would work there—so that you could stop CFCs and eventually the stratosphere would recover, etc. But what about the James Bay case where the release of natural mercury wasn't anticipated and it is now in the system? How would the new information clause or point apply in such a case?

Mr. Elgie: Let me just think through this. The new information requirement occurs when a project is reposed and you want to rely on the initial screening. So if James Bay came up for relicensing five years down the road and they wanted to rely on the original screening, assuming it had been a screening under this act, it may already be caught by this section, because there have actually been changes in the environment itself. The additional levels of mercury in the

[Translation]

soumises à la Cour suprême du Canada—je sais à quel point il peut être difficile pour un juge de voir comment il peut garantir le respect des exigences très modestes d'une ordonnance relative aux lignes directrices, d'une part, et les nombreuses exigences complexes de la loi actuellement à l'étude, d'autre part, et aussi de bien comprendre le nouveau processus d'évaluation environnementale qui en résulte.

Dans le cadre de cette cause que j'ai mentionnée tout à l'heure, j'ai présenté mes arguments et j'ai perdu—bien que ce soit maintenant en appel—et par conséquent, je suis bien placé pour savoir à quel point le concept du «double emploi» a créé des problèmes d'interprétation pour le juge qui devait statuer sur la cause en question, et pour beaucoup d'autres juges également. Le problème, c'est que bon nombre de lois provinciales et fédérales prévoient une forme quelconque d'examen des problèmes environnementaux. Le ministère devrait au moins toujours tenir compte des effets environnementaux avant d'agir dans quelque domaine que ce soit.

L'objet de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale est d'aller encore plus loin. Elle établit diverses procédures qui doivent être suivies pour garantir l'examen complet de toutes les considérations et la participation du public à cet examen; donc, cette loi va souvent beaucoup plus loin que les autres lois originales. Mais le plus souvent, on dit que c'est une simple répétition de ce qui existe déjà, étant donné qu'on parle de l'environnement dans d'autres lois, dans la Loi sur les parcs nationaux, dans la Loi sur l'office national de l'énergie, etc.

• 1200

Il faut être clair: il y a double emploi seulement quand un autre ministère ou un autre palier de gouvernement s'acquitte des exigences de la loi. Dans ce cas-là, la tâche ne devrait pas être répétée, mais le double emploi a un sens plus large, au moins dans ce jugement. On l'interprète comme si l'on s'attaquait, d'une façon ou d'une autre, aux problèmes environnementaux en vertu d'une autre loi, ce qui sape les objets de cette loi-ci. C'est une nouvelle interprétation juridique, et je prendrai bien garde d'employer l'expression «double emploi» de façon bien évidente dans cette loi, de peur que cette interprétation ne se perpétue avec la nouvelle loi. Il est préférable d'adopter une approche ponctuelle.

M. Adams: C'est très utile. Merci.

Quand vous avez parlé des nouveaux renseignements, vous avez donné l'exemple des CFC. Je peux comprendre comment le raisonnement s'appliquerait dans ce cas-là—on pourrait mettre fin aux émissions de CFC et la stratosphère finirait par s'en remettre, etc. Cela dit, que se passe-t-il dans le cas de la baie James, où l'on n'avait pas prévu le rejet de mercure naturel dans l'environnement, et où il y en a maintenant dans le système? Comment la clause des nouveaux renseignements s'appliquerait-elle en pareil cas?

M. Elgie: Laissez-moi y réfléchir un peu. Il ne faut tenir compte des nouveaux renseignements ou de la nouvelle information que lorsqu'un projet est repris et qu'on veut s'en remettre à l'évaluation initiale. Cela signifie que, si l'on demandait une nouvelle licence pour le projet de la baie James dans cinq ans, et qu'on voulait s'en remettre à l'évaluation initiale, à supposer qu'il y en ait eu une en vertu de la loi, cet article y aurait peut-être déjà paré, parce qu'il y a effectivement

[Texte]

[Traduction]

environment are a change in the environment that may already be caught by subsection 24(2), but let's assume they're not. Let's assume the mercury was there five years ago but we didn't know it, and we know it's there now, so the environment hasn't changed.

This would mean that new knowledge would have to be considered incrementally with the additional screening, that they wouldn't have to rescreen the whole thing and look at all of the things that were looked at the first time. The fact that there was new information relating to the environmental effects that wasn't considered the first time around—it would have to be added to the further screening, that's all.

Mr. Adams: On the point about cabinet and the minister, you gave a number of arguments. It seems to me that in the cabinet case, the minister is clearly still in the loop. The reality is that the minister makes recommendation to cabinet and cabinet then decides. Cabinet is not in the loop in the present case, so what would you say to that?

Mr. Elgie: As I said, I'm not taking a position strongly for or against whether the onus of decision-making responsibility should be with cabinet or the minister. I think it would have mixed effects. My concern was simply a legal one on the potential challenges to the act and how the act will be applied. I think you're right that formerly the minister, at least in theory, made the decision on his or her own, and now the minister will make it in combination with his or her cabinet colleagues.

I'm not quite sure what it is you want me to comment on. Do you want me to comment on the legal effect of that?

Mr. Adams: It seems to me that is one advantage of the present proposal, that you still have the minister in but he or she has to function with colleagues around the cabinet table.

Mr. Elgie: An advantage from what perspective? I measure advantage in terms of whether it will produce more environmentally responsible decisions, and the answer is that I'm not sure. There are cases where cabinet may make a decision that in my view is less environmentally responsible than a decision by an individual minister, and at other times it won't. It certainly is more accountable from the perspective of the government as a whole, if not from the individual minister's.

Mr. Adams: I liked your point about discretionary powers of the minister.

Mr. Finlay (Oxford): It has been very interesting, Mr. Elgie.

Not being a lawyer, I need to know. . . You used the term "law list", that it's not on the law list or it is on the law list. You mentioned fisheries, migratory birds and navigable waters. What is the law list?

eu des changements dans l'environnement lui-même. Les concentrations accrues de mercure constituent un changement environnemental qui peut déjà être visé par le paragraphe 24(2). Mais supposons qu'il ne l'est pas. Supposons que le mercure était déjà présent dans l'environnement il y a cinq ans, mais que nous ne le savions pas, alors que nous le savons maintenant, ce qui signifie que l'environnement n'a pas changé.

Cela voudrait dire qu'il faudrait tenir compte des nouvelles connaissances et qu'elles s'ajouteraient à l'évaluation supplémentaire; autrement dit, qu'il ne serait pas nécessaire de procéder à une nouvelle évaluation complète du projet, en revenant sur ce qui avait été vérifié la première fois. Le fait qu'il existe de nouveaux renseignements sur les effets environnementaux dont il n'avait pas été tenu compte la première fois devraient simplement être ajoutés à l'évaluation.

M. Adams: Quand vous avez parlé du Cabinet et du ministre, vous avez avancé plusieurs arguments. Il me semble que, dans le cas du Cabinet, le ministre est encore clairement dans la partie. En fait, c'est lui qui présente une recommandation au Cabinet, après quoi celui-ci prend une décision. Le Cabinet n'est pas impliqué dans la présente affaire, alors, que diriez-vous?

M. Elgie: Comme je l'ai dit, je ne suis ni fermement pour, ni fermement contre l'idée que la responsabilité du processus décisionnel devrait incomber au Cabinet ou au ministre lui-même. Je pense qu'il y aurait des avantages et des inconvénients dans les deux cas. La difficulté que j'ai soulevée est d'ordre juridique, quant aux risques de contestation de la loi et de son application. Je crois que vous avez raison: auparavant, c'était le ministre, en théorie du moins, qui rendait la décision à titre individuel, alors qu'il va maintenant la rendre collectivement, avec ses collègues du Cabinet.

Je ne sais pas très bien sur quoi vous voulez que je fasse un commentaire. Voulez-vous que je vous parle des conséquences juridiques de cette situation?

M. Adams: Il me semble que c'est un des avantages de la proposition actuelle que le ministre soit toujours de la partie, mais qu'il doive coopérer avec ses collègues du Cabinet.

M. Elgie: Un avantage de quel point de vue? À mon sens, l'avantage s'entend de la possibilité d'arriver à des décisions plus écologiques, et je ne suis pas sûr que ce serait le cas. Il pourrait arriver que le Cabinet rende une décision moins écologique que celle du ministre, à mon avis, alors que ce pourrait être le contraire dans d'autres circonstances. La nouvelle procédure favorise certainement l'imputabilité de l'administration gouvernementale dans son ensemble, sinon celle du ministre lui-même.

M. Adams: J'ai bien aimé ce que vous avez dit au sujet des pouvoirs discrétionnaires du ministre.

M. Finlay (Oxford): Votre exposé a été très intéressant, monsieur Elgie.

Comme je ne suis pas avocat, j'ai besoin de savoir. . . Vous avez parlé de la liste des lois, en disant que quelque chose y est ou n'y est pas. Vous avez parlé des pêches, des oiseaux migrateurs et des eaux navigables. Qu'est-ce que la liste des lois?

[Text]

Mr. Elgie: This is a flow chart of how the act works. I prepared it for my students in environmental law. Sometimes it helps me to remember how it works. I'll give you that so that I don't have to verbally walk you through the labyrinth of this act.

The law list is right at the top of that diagram where it says "section 5 triggered". You have to make two decisions before a particular project gets assessed. One is, is it a project? This act creates two kinds of projects. One kind is physical things that we build and the other is activities. . . that we don't build physical things. As I have already said, I think that's irrational.

• 1205

The law list is the next one; that's paragraph (d). It comes from paragraph 5(d) in the act.

Under the EARP guidelines we now have, any federal decision-making power must undergo an environmental assessment unless it's exempted. That approach is called "everything in, unless it's out", to simplify it. All federal decisions are in, unless they're specifically excluded. The new act takes the opposite approach. It says that everything is out, unless it's specifically included.

Therefore, the law list is an attempt to list every single statutory or regulatory decision the Government of Canada makes that ought to undergo environmental assessment. It will be passed by regulation. The regulation has already been gazetted, I believe. I won't go into the process that was required to review every single act and regulation of the Government of Canada in trying to determine which of the thousands of decision-making powers should be listed, but needless to say it is a somewhat cumbersome process. My paper suggests some mild criticisms of that process.

In any event, that's the law list. It's, if you will, the shopping list of government decisions that are now subject to environmental assessment. There are about 150 or 160 of them.

Mr. Finlay: It would seem to me, Mr. Chairman, the "including it unless excluded" might have been better for the environment. This one allows us to miss something, I would think.

Mr. Elgie: You have hit the proverbial nail on the head. Again, it's set out in the paper, but this is one of the most inexplicable, cumbersome processes I have ever been through in my life. The result is—and I think you're right—we're erring on the side of environmental under-inclusion.

I will give you an example. I argued a case in the Supreme Court of Canada about a year ago that decisions to approve energy exports should be subject—well, I guess a better example would be import of radioactive substances; we talked about it earlier. Under the Atomic Energy Control Board regulations, the government can approve the import or export of radioactive substances. Under the current act, that decision would be subject to an environmental assessment unless it was specifically exempted, unless it was put on a list. Under the new act, it's not on the list; it didn't make it.

[Translation]

M. Elgie: Voici un graphique du fonctionnement de la loi. Je l'ai préparé pour mes étudiants en droit environnemental. Il m'aide quelquefois à me rappeler comment ça marche. Je vais vous le remettre, pour ne pas être forcé de vous guider verbalement à travers le labyrinthe de la loi.

La liste des lois est juste en haut du diagramme, où vous voyez «section 5 triggered». Il faut qu'il y ait eu deux décisions avant qu'on puisse évaluer un projet. Il faut d'abord se demander si c'est un projet. La loi crée deux types de projets. Il y a, d'une part, la réalisation d'un ouvrage et, d'autre part, l'exercice d'une activité concrète. Comme je l'ai déjà dit, je trouve que ce n'est pas rationnel du tout.

Ensuite, il y a liste des lois; c'est à l'alinéa 5d) de la loi.

En vertu des lignes directrices actuelles concernant le PEEE, tout pouvoir décisionnel fédéral doit être soumis à une évaluation environnementale à moins d'en être expressément exempté. Pour simplifier, disons que toutes les décisions fédérales sont visées à moins d'être expressément exclues. Dans la nouvelle loi, c'est le contraire. Tout est exclu à moins d'être expressément inclus.

Par conséquent, on tente d'énumérer la moindre décision que le gouvernement fédéral peut-être appelé à prendre en vertu d'une loi ou d'un règlement et qui devrait être soumise à une évaluation environnementale. Il s'agira d'un règlement. Le règlement a déjà été publié dans la Gazette, si je ne m'abuse. Je n'ai pas besoin de vous faire un dessin pour vous faire comprendre ce que peut représenter l'obligation de passer en revue toutes les lois et tous les règlements du gouvernement fédéral en vue de déterminer, parmi les milliers de pouvoirs décisionnels, ceux qui devront figurer sur cette liste. Dans mon mémoire, j'expose certaines critiques relativement peu sévères de ce processus.

C'est donc cela la liste des lois. Si vous voulez, c'est l'énumération des décisions gouvernementales qui devront être soumises à une évaluation environnementale. Il y en a environ 150 ou 160.

M. Finlay: Monsieur le président, dans l'intérêt de l'environnement, il serait préférable que tout soit inclus sauf ce qui est expressément exclu. Je pense que le nouveau principe pourrait nous en faire rater.

M. Elgie: Vous avez mis le doigt en plein dessus. Nous le disons dans notre mémoire, mais j'ajouterais que c'est l'un des processus les plus incompréhensibles et les plus compliqués que j'ai jamais vus de ma vie. Vous avez raison de craindre que certains projets n'échappent à l'évaluation.

Je vais vous donner un exemple. Il y a environ un an, j'ai plaidé à la Cour suprême du Canada pour que les décisions d'approuver les exportations de ressources énergétiques soient sujettes. . . Je pense que l'importation de substances radioactives serait un meilleur exemple. Nous en avons parlé tout à l'heure. En vertu du règlement de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, le gouvernement peut approuver l'importation ou l'exportation de substances radioactives. En vertu de la loi actuelle, la décision doit être soumise à une évaluation environnementale à moins d'être expressément exemptée, c'est-à-dire à moins d'apparaître sur une liste. D'après la nouvelle loi, comme cela n'apparaît pas sur la liste, il n'y aura pas d'évaluation.

[Texte]

It's cumbersome in that some things might be missed.

The other problem is that we doom ourselves to this process from now on, because every time a new act is passed or an act is amended, we've got to revisit that act and decide which of the new decision-making powers created should be added to this law list. It's going to be a perpetual cycle of trying to update. If you fall behind in that cycle, important new decision-making powers will not be captured by an environmental assessment. That creates an incredible layer of confusion, not only for the public but also for the people applying the act.

On the other hand, it may unfortunately be difficult to change at this stage in the game.

The Chair: Thank you, Mr. Finlay, and thank you, Mr. Elgie.

We would like to stay longer, but we have another learned witness we have to hear from as well.

We certainly appreciated your detailed analysis of the amendments. I am sure you appreciate that this subcommittee's jurisdiction and mandate is to review Bill C-56, and as much as we appreciate many of your other comments, they may not be within our jurisdictional domain to make any further comment or take any further action on.

Mr. Elgie: Mr. Chairman, I would only encourage you to interpret your domain broadly.

I would also invite members of this committee this afternoon to a ceremony involving endangered species. I hope each has received an invitation already. Children from across Canada have written letters to the government on why we should be protecting our endangered species. Three of them have been selected, and the minister will be presenting them with an award this afternoon at 3:15 in room 263-S. I hope all members of the committee will be able to attend.

The Chair: Unfortunately, I believe our committee will be sitting at about that time.

Mr. Elgie: Okay. Thank you for the invitation.

The Chair: Thank you very much, Mr. Elgie.

We move to our next witness now. Mr. Pannell, we note the change on the agenda and your name. We apologize for that.

• 1210

If you could give us a presentation on your comments on Bill C-56, amending the Canadian Environmental Assessment Act, then the committee members will ask questions. Approximately how long do you think you need for your comments?

Mr. Brian J. Pannell (Levine, Levene, Tadman Barristers and Solicitors): Approximately half an hour, Mr. Chairman.

The Chair: Go ahead, please.

Mr. Pannell: Let me begin by thanking you for the invitation to appear before the subcommittee today. I am please to comment on this. I've been living this act and the regulations as part of my life for a considerable amount of time now. It goes back four or five years at least.

[Traduction]

C'est embarrassant parce que certaines décisions pourraient échapper à l'évaluation.

L'autre problème, c'est que nous serons esclaves de ce processus dorénavant. Chaque fois qu'une nouvelle loi sera adoptée ou qu'une ancienne sera modifiée, il faudra l'examiner pour décider quel nouveau pouvoir décisionnel qui vient d'être créé devrait être ajouté à la liste. On devra s'astreindre à une mise à jour perpétuelle. Si l'on prend du retard, d'importants nouveaux pouvoirs décisionnels pourraient échapper à l'évaluation environnementale. C'est extrêmement déroutant non seulement pour le public, mais aussi pour ceux qui doivent appliquer la loi.

Par contre, il pourrait malheureusement être difficile d'apporter les modifications à ce stade-ci.

Le président: Merci, monsieur Finlay, et à vous aussi, monsieur Elgie.

Nous aimerions vous garder plus longtemps, mais nous devons entendre un autre savant témoin.

Nous avons vraiment apprécié votre analyse détaillée des modifications. Vous savez certainement que notre sous-comité a le mandat d'étudier le projet de loi C-56. Bien que vos autres observations soient fort intéressantes, je ne crois pas qu'il soit en notre pouvoir de faire des recommandations à leur sujet.

M. Elgie: Monsieur le président, je vous encourage à interpréter librement votre mandat.

J'inviterais aussi les membres du comité à une cérémonie qui aura lieu cet après-midi pour les espèces en voie d'extinction. J'espère que chacun de vous a déjà reçu une invitation. Des enfants de partout au Canada ont écrit au gouvernement pour lui faire part des raisons pour lesquelles il faut protéger les espèces en voie d'extinction. Trois de leurs lettres ont été choisies et le ministre va présenter un prix à leurs auteurs cet après-midi, à 15h15, dans la pièce 263-S. J'espère que tous les membres du comité pourront y être.

Le président: Malheureusement, je crois que notre comité sera en train de siéger à cette heure-là.

M. Elgie: Bon. Merci de votre invitation.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Elgie.

Nous passons au témoin suivant. Monsieur Pannell, nous notons la modification de l'ordre du jour et votre nom. Nous vous prions de nous excuser.

Je vous demanderais de nous exposer vos observations sur le Projet de loi C-56, modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, après quoi les membres du comité vous poseront des questions. Vous croyez avoir besoin de combien de temps pour votre exposé?

M. Brian J. Pannell (Levine, Levene, Tadman Barristers and Solicitors): Environ une demi-heure, monsieur le président.

Le président: Allez-y.

M. Pannell: Je veux d'abord vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant le sous-comité aujourd'hui. Je suis content de pouvoir commenter le projet de loi. Cette loi et ses règlements font partie de ma vie depuis longtemps maintenant, depuis quatre ou cinq ans au moins.

[Text]

I've had an opportunity to put some comments on paper for you. They generally will not be my arguments for why to do something but instead specific suggestions about how to make some material changes to Bill C-56. I'll tend to give verbally to you today the explanation as to why I'm suggesting them.

I might note that they aren't all I'd like them to be. There really is insufficient time available to me and I think to anyone else looking to do a comprehensive job on comments to this bill, even in the limited nature of recommendations it's proposing. The subcommittee may decide to offer advice to the committee and the minister on the timing permitted for the passage of these amendments. It may be a healthier process to slow it slightly.

I would like to begin with the participant assistance provision, which is sort of going backwards from how they appear in Bill C-56. If you look at page 1 of the hand-out I have given you, you will find I'm suggesting a variety of changes to the participant assistance provision contained in the proposed amendment.

The main element here is one that Mr. Stewart Elgie mentioned, which is to make participant assistance something that is paid by the proponent, or at least the proponent can pay at the discretion of the minister or the minister's delegate. Mr. Elgie indicated many reasons for doing this. I think the simple one is that project proponents should bear the costs of their projects.

Here we are in 1994 really looking at ways of moving government expenditures to the proper party for payment. We have a new piece of legislation, never used before, and we propose to use taxpayer subsidies to administer this act and to pay participants who wish to be critical or to provide some commentary on a project that a proponent sponsors. The net result is that our funding of the critiques tends to be meagre, to the point of really undermining the usefulness of having a critique whatsoever.

• 1215

For example, we have a very major environmental assessment going on right now in the assessment of the storage of high-level radioactive waste. The entire amount of money available for all participants is \$250,000. That may seem like a large sum of money. There are some 40 to 50 participants. Generally speaking, they're being given \$10,000 apiece or less, sometimes a little bit more, to provide all their input, including flying people to where they need to provide their input if that is what they choose, to respond to AECL's environmental impact statement.

I can assure you that Atomic Energy of Canada Limited spent millions on the development of their environmental assessment statement. A thorough critique is in order, which will not happen in this particular assessment, in my opinion, because of the meagreness of funding. That meagreness will continue so long as funding continues to come from taxpayers' pockets, not from the proponent.

Of course, when you have proponent funding, you can tailor the size of funding with greater exactness than when the taxpayer is footing the bill. That's because the proponent who proposes a \$100-million or a \$5-billion project can—they properly should—absorb the relatively higher costs of critiques that may be necessary in those circumstances. The proponents of the smaller projects can look to a smaller contribution. Or if the proponent is really proposing a very valuable project and has

[Translation]

J'ai eu le temps de mettre certaines réflexions par écrit à votre intention, mais il ne s'agit pas des arguments que je veux vous présenter, mais plutôt d'amendements précis que je suggère d'apporter au Projet de loi C-56. Je vais maintenant vous expliquer oralement pourquoi je fais ces suggestions.

Je vous signale qu'elles ne sont pas parfaites. Je n'ai pas vraiment eu assez de temps, ni personne d'autre d'ailleurs, pour faire une évaluation exhaustive du projet de loi, même s'il n'est pas très volumineux. Le sous-comité pourra juger bon de présenter au comité et au ministre un commentaire sur le délai prévu pour l'adoption des modifications. Il serait peut-être plus sain de le prolonger.

Je vais commencer presque par la fin en traitant tout de suite de la disposition sur le fonds de participation. À la page 1 du texte que je vous ai distribué, vous trouverez divers amendements que je propose d'apporter à cette disposition.

L'élément principal a déjà été mentionné par M. Stewart Elgie, à savoir que l'aide financière à la participation du public devrait être payée par ceux qui présentent le projet, ou du moins ceux-ci devraient payer à la discrétion du ministre ou de son délégué. M. Elgie vous a donné plusieurs raisons pour justifier cette suggestion. La plus simple, c'est que les promoteurs devraient assumer les coûts de leur projet.

Nous sommes en train de chercher le moyen de faire payer les dépenses gouvernementales par les intéressés. Et voilà qu'on propose pour la première fois que les contribuables subventionnent l'application de cette loi et paient ceux qui veulent critiquer ou commenter le projet d'un promoteur. Il en résulte que les critiques sont maigrement subventionnées, au point de remettre en question leur utilité même.

Par exemple, il se fait en ce moment même une évaluation environnementale extrêmement importante de l'entreposage de déchets très radioactifs. On a mis à la disposition de tous les participants 250 000\$. Cela peut paraître énorme, mais ils sont une cinquantaine. Ils ont reçu, en moyenne, à près 10 000\$ chacun, certains un peu plus, pour l'ensemble de leurs dépenses, y compris les frais de transport aérien de ceux qui veulent aller exposer en personne leurs répliques à l'énoncé des incidences environnementales de l'EAEL.

Je peux vous assurer qu'Énergie atomique du Canada limitée a dépensé, elle, des millions de dollars pour produire son énoncé. Une critique approfondie s'impose, mais cela ne se produira pas cette fois-ci à cause, selon moi, de la pauvreté des subventions qui persistera tant que l'argent proviendra des contribuables plutôt que du promoteur.

Évidemment, lorsque les opposants sont subventionnés par ceux qui présentent le projet, on peut déterminer le montant des subventions avec plus de précision que lorsque l'argent sort du trésor public. Quand on présente un projet de 100 millions de dollars ou de 5 milliards de dollars, on peut—et on devrait—absorber les frais relativement plus élevés des critiques qui s'imposent dans les circonstances. Lorsque les projets sont de moindre envergure, les subventions devraient être réduites en

[Texte]

insufficient resources of their own, then there is always the possibility of the taxpayer subsidizing the issue, but I don't believe that should be the primary approach. Right now it is the only approach that is available, and that should be changed.

I might add that I did not go the further step—I think it should be taken—of the recovery of the administrative costs of government in relation to the project. Once you appoint a panel, you will be paying academic experts in the field, generally speaking, sometimes considerable sums of money. Certainly it's in the hundreds of thousands of dollars during some panel reviews. This also comes directly from public treasuries at this point in time.

There is no capacity in the act to transfer that and recoup it from the project proponent. While I have not provided you with the wording to go that extra step and do a cost recovery for administrative expenses, I believe that's a thing that would not take a long time to generate, because we have wording in the Financial Administration Act for that purpose that could be borrowed, amended, and brought into this act without really any time being taken at all. You may wish to consider that as an amendment to recommend to the committee.

I would like to just point out the kinds of things I've included here, quite briefly, and some of the reasons why.

I have included the ability to make an order for the proponent to pay moneys to an interested party participating in a panel review or a mediation. I agree with Mr. Elgie's comments that this should include comprehensive study.

We have a very interesting anomaly in the act in that comprehensive study may not in fact be comprehensive. It may be one step, or a large step, below a panel review. Panel hearings tend to search out the errors—these are frequent—in environmental impact statements. It's not clear that there will be any opportunity for critiquing or canvassing the errors in a comprehensive study, unless a specific provision is made. That either happens because there's a panel review that is added on top of a comprehensive study, which is just a discretionary call, or because you now do something like saying that there will be intervenor funding for people to review and comment on comprehensive studies.

While I haven't included that wording in here primarily because of the time of generating the document, I agree that should be done. I recommend it to you. The wording again is not a difficult task. If I could be of assistance in drafting the wording, I'd be pleased to provide it.

• 1220

I also think you do need a bit of a stick. It's fine to say that you give the Government of Canada the lawful right to make an order to impose funding requirement on a proponent, but what happens if the proponent simply chooses to ignore the order? There must be a consequence for the proponent ignoring the legal obligation to pay. Presently, this act contains no consequences for the refusal of a proponent to do anything. There are no penalties, fines, or injunctive capacity in this bill.

[Traduction]

conséquence. Ou encore, lorsqu'un promoteur présente un projet vraiment très utile et qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes, les contribuables pourraient toujours subventionner la participation du public, mais je ne crois pas que ce devrait être la norme. C'est pourtant la seule formule proposée pour le moment et il faut la modifier.

J'ajouterais que je ne suis pas allé jusqu'à proposer que le gouvernement fasse rembourser ses propres frais d'administration. Je crois néanmoins que ce devrait être prévu. Une fois les membres de la commission nommés, il faudra verser des sommes parfois considérables aux experts dans le domaine. Certaines commissions doivent coûter des centaines de milliers de dollars. Tout cet argent provient aussi du trésor public.

La loi ne permet pas au gouvernement de faire payer ses dépenses par le promoteur du projet. Bien que je n'aie pas proposé d'amendement prévoyant le recouvrement des frais d'administration, je crois que cela pourrait se faire assez rapidement parce qu'on pourrait emprunter le libellé de la Loi sur la gestion des finances publiques en apportant les modifications nécessaires. Vous pourriez peut-être réfléchir à l'opportunité de recommander cet amendement au comité.

Je vais vous présenter brièvement ce que j'ai suggéré en vous expliquant pourquoi je l'ai fait.

Je propose de pouvoir d'ordonner que le promoteur du projet verse de l'argent à toute partie qui veut participer à un examen mené par une commission ou à une médiation. Comme l'a dit M. Elgie, cela devrait comprendre les études approfondies.

On trouve dans la loi une anomalie fort intéressante puisque cette étude approfondie pourrait ne pas l'être vraiment. Ce pourrait être une étape avant la commission. Aux audiences de la commission, on a tendance à rechercher les erreurs—qui sont fréquentes—dans les énoncés des incidences environnementales. Il n'est pas certain qu'on ait la possibilité de critiquer ou de vérifier les erreurs faites dans l'étude approfondie, à moins que ce soit prévu expressément. Cela se produit généralement soit parce qu'un examen par une commission s'ajoute à l'étude approfondie, à la suite d'une décision discrétionnaire, soit parce que l'on décide d'accorder des fonds pour la participation du public à l'examen des études approfondies.

Je n'ai pas présenté le libellé d'un amendement à cet effet surtout parce que je n'ai pas eu le temps de le faire, mais je trouve que ce serait une bonne idée. Je vous le recommande. Le libellé ne devrait pas poser de problème. Si je peux vous aider à rédiger l'amendement, je le ferai avec plaisir.

Je pense qu'il faut aussi un bâton. C'est bien beau de dire que l'on confère au gouvernement fédéral le droit de passer un décret pour imposer au promoteur d'un projet qu'il paie des subventions, mais que faire si le promoteur décide de ne pas donner suite? Il faut prévoir une conséquence pour ceux qui choisiraient de ne pas se conformer à leurs obligations en vertu de la loi. Pour le moment, le projet de loi ne prévoit aucune pénalité pour ceux qui refuseraient de faire quoi que ce soit. Le projet de loi ne prévoit rien au chapitre des amendes, des pénalités ou des injonctions.

[Text]

There is only one thing that can be used to compel anyone, which is the refusal to take government action to approve whatever decision-making occurrences the government must consider to move the project forward. So if there is a licence or permit requirement, those things cannot be done until the assessment is complete.

I suggest that a change should be made to that section. It essentially requires the public service or the decision-maker to not make a decision that will permit the project to proceed until the payment of all moneys owed it for participant assistance has been made. You'll see it on page 2 of the document I have given you. It is the last item, which is (4):

and the proponents of the project have fully complied with all participant funding orders issued pursuant to Section 58.2

This 58.2 is what I number the participant-funding provisions. This would be an amendment to subsection 11(2) of the act, which is the provision that prevents the public service from making any decision affecting the project until the assessment has concluded. That would be a useful way of ensuring that the proponents gave heed to any order to make payment.

I'm going to come back to deal with some other participant funding issues after I've made some comments with respect to the proposed introduction of cabinet as an approval body in the final decision.

I might say as a beginning generality that it's only in the area of participant funding that the red book commitments have been met with any spirit. The other proposed recommendations I don't believe actually do what the red book says was promised.

I will deal first with the issue of whether or not the decision-making at the end of the environmental assessment process is now like a CRTC decision-making situation, because that is what the red book promised. It promised an appeal division to cabinet from an initial decision-maker. The initial decision-maker was really not going to be the responsible authority, which is the way the amendment reads, but probably the Canadian Environmental Assessment Agency, and the comparison was made to a CRTC-like situation.

For that reason I brought you a copy of the Broadcasting Act, which is the act that gives the CRTC its powers. You will see that I've just highlighted the kinds of powers the CRTC has under the Broadcasting Act. You will see there are very few, if any, comparisons to be made to what is being presented to you today in this amendment.

Section 7 gives the commission licensing powers, which means essentially making final decisions at the first instance. There's no similar commission being proposed in this act under this regime with decision-making powers at the first instance. There is a decision being granted to the responsible authority, but that is neither the panel nor the Canadian Environmental Assessment Commission—I can't remember the name at the moment. I don't believe this is consistent with making any comparison, as the red book suggested.

[Translation]

Le seul moyen d'imposer quoi que ce soit, c'est de refuser de rendre les décisions requises pour réaliser le projet. Par exemple, le gouvernement peut refuser de délivrer une licence ou un permis indispensable tant que l'évaluation n'est pas terminée.

Je suggère d'amender cet article. Il s'agit essentiellement pour les fonctionnaires ou les décideurs de ne pas prendre de décisions qui permettraient la réalisation du projet tant que le promoteur n'a pas réglé toutes les dépenses reliées à la participation du public. C'est à la page 2 du document que je vous ai remis. C'est le dernier paragraphe, le paragraphe 4.

et les promoteurs du projet se sont conformés entièrement à toutes les ordonnances rendues en conformité de l'article 58.2 sur le financement de la participation du public.

C'est moi qui ai donné le numéro 58.2 à cet article sur le financement de la participation du public. Ce serait une modification du paragraphe 11(2) de la loi, qui empêche les fonctionnaires de prendre toute décision au sujet d'un projet tant que l'évaluation n'est pas terminée. Ce serait un moyen efficace pour s'assurer que les promoteurs se conforment aux ordonnances de paiement.

Je reviendrai à cette question après avoir fait quelques remarques sur le projet de donner l'ultime pouvoir de décision au Cabinet.

Au départ, je dois dire que seules les dispositions concernant le fonds de participation sont conformes à l'esprit des engagements du Livre rouge. Les autres modifications proposées ne vont pas accomplir ce qui était promis dans le Livre rouge.

Je vais commencer par traiter la question de savoir si la prise de décision à l'issue du processus d'évaluation environnemental s'apparente au processus décisionnel du CRTC, puisque le Livre rouge promettait que le Conseil des ministres deviendrait une instance d'appel. Le décideur initial ne devait pas être l'autorité responsable, comme le dit la modification, mais probablement l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, d'où la comparaison avec le CRTC.

C'est pourquoi je vous ai apporté un exemplaire de la Loi sur la radiodiffusion, celle qui confère au CRTC ses pouvoirs. Vous pouvez voir que j'ai souligné ces pouvoirs dans le cadre de la Loi sur la radiodiffusion. Il y en a très peu qui se comparent avec ce que vous présente cette modification.

L'article 7 confère au Conseil le pouvoir d'attribuer des licences, ce qui signifie essentiellement le pouvoir de rendre une décision au premier palier de gouvernement. Ce projet de loi-ci ne prévoit pas de créer un conseil comparable qui aurait des pouvoirs décisionnels au premier niveau. Le pouvoir de décision est conféré à l'autorité responsable, qui ne se trouve être ni la Commission ni l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Je ne crois pas que ce soit comparable, comme le suggérait le Livre rouge.

[Texte]

[Traduction]

• 1225

Similarly, this commission under the Broadcasting Act has all the powers of a superior court. You'll find the highlighted provision to that effect in here. That's not the case.

While the CRTC is a quasi-judicial commission, that is not the case with any of the decision-makers under the Canadian Environmental Assessment Act. In other words, the principles of fairness of decision-making required for the CRTC are not required for the process of decision-making under the Canadian Environmental Assessment Act.

You can see that to the extent you look at the CRTC in relation to the proposed amendment today, it's notable in its divergences, not its similarities. There's only one similarity and that is that there's a role for cabinet to review commission decisions in the CRTC. That's the thin strand that the presenters of the amendment are using to argue that there's any comparison at all.

I will say that to actually facilitate a CRTC kind of process for the Canadian Environmental Assessment Act would require a rewrite of this bill and time much greater than this subcommittee anticipates sitting. I've not even attempted to provide you with any suggestion along that line because I don't think you would immediately follow the recommendations, however good I thought they were.

I wanted to go through this for a purpose. One of the problems with not having a requirement for fairness in the environmental assessment process is that the procedure can be essentially a weak procedure. For example, during a panel review there is no right to question the proponent. There's no right to question what they put in their environmental impact statement. There is no right to legal counsel being present.

Like Stewart, I have a large degree of experience in the conduct of environmental assessments. It's my opinion that the usefulness of a good questioner is absolutely critical to this process being one of integrity. It's my experience that proponents frequently come forward with environmental impact statements that disguise or avoid the problems of the project or present arguments trying to pretend the problems don't exist.

There are really only a couple of ways of trying to put balance into those circumstances. One is to question the proponent so they are shown to acknowledge that there are problems or to show that they could have dealt properly with the proposal but didn't; in other words, to essentially elucidate these problems for the decision-maker or the recommender in the case of a panel.

The other is to provide the information directly by providing a study of your own. Since intervenor funding, or what is called participant funding in this bill, is so meagre, it's almost impossible to provide any direct expert information to a panel, particularly on the plethora of issues that are frequently in play during one of these assessments. There is no right to questioning.

So the two techniques that in combination—not in isolation but in combination—work best to test the veracity of the proposal are either hindered or potentially neutered in this process.

De même, en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, le conseil a tous les pouvoirs d'une cour supérieure. J'ai souligné la disposition à cet effet. Ce n'est pas le cas ici.

Alors que le CRTC est un tribunal quasi-judiciaire, aucun des décideurs prévus dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale n'a cette qualité. Autrement dit, les principes d'équité que doit respecter le processus décisionnel du CRTC ne s'appliquent pas à celui qui est prévu dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Donc, quand on compare le CRTC à la modification proposée, ce sont les différences qui ressortent, pas les similarités. On trouve une seule ressemblance, c'est dans le rôle du Cabinet qui peut réviser les décisions du CRTC. C'est le mince fil auquel s'accrochent ceux qui ont présenté la modification pour soutenir que cela se compare au CRTC.

Si l'on tient vraiment à un processus comparable à celui du CRTC, il faudrait réécrire complètement le projet de loi et prendre beaucoup plus de temps que ne le prévoit le sous-comité. Je ne vais même pas tenter de vous faire des suggestions parce que, même si elles étaient très bonnes, vous n'en feriez pas des recommandations.

Si je vous en parle tout de même, c'est dans un but bien précis. Parce que les principes d'équité ne s'appliquent pas au processus d'évaluation environnementale, la procédure comporte des faiblesses. Par exemple, pendant l'examen de la commission, on n'a pas le droit d'interroger le promoteur du projet. On n'a pas le droit de poser des questions sur l'énoncé des incidences environnementales. On n'a pas le droit d'avoir un avocat.

Comme Stewart, j'ai beaucoup d'expérience dans la tenue de ces évaluations environnementales. Selon moi, pour que le processus soit vraiment intègre, il est essentiel d'avoir quelqu'un qui soit capable de poser de bonnes questions. D'après mon expérience, les promoteurs présentent souvent des énoncés d'incidences environnementales qui masquent les problèmes réels, ou alors des arguments pour tenter de démontrer qu'il n'y a pas de problème.

Il n'y a pas 36 moyens d'établir un équilibre dans ces circonstances. On peut interroger le promoteur afin de l'amener à reconnaître qu'il y a des problèmes et de démontrer qu'il aurait pu s'occuper du projet mieux qu'il ne l'a fait. Autrement dit, il faut tenter de mettre ces problèmes en lumière pour le décideur ou, s'il s'agit d'une commission, pour la personne qui fera les recommandations.

Il faut aussi fournir soi-même des renseignements en présentant une étude. Comme le Fonds de participation du public, comme on l'appelle dans le projet de loi, n'est pas très riche, il est presque impossible de fournir directement à la commission le témoignage d'experts, surtout sur la pléthore de questions qui entrent en jeu dans ces évaluations. On n'a pas le droit d'interroger les intervenants.

Ainsi donc, les deux techniques qui sont les plus efficaces ensemble—pas séparément, mais ensemble—pour vérifier le bien-fondé d'un projet ne sont pas autorisées ou sont neutralisées.

[Text]

This brings me back to the participant assistance provisions. I think that within this time you have available to you, you can go one step to curing some of these problems. The curing of one of these problems would be to include a clause identifying the things that participant assistance could be used for. I would argue that they should include the use of expert opinion and the use of lawyers in the processes.

[Translation]

Cela me ramène aux dispositions sur la participation du public. Étant donné le temps dont vous disposez, je crois que vous pourriez prendre une mesure qui réglerait certains des problèmes. Il s'agirait d'ajouter un article énumérant ce que devrait subventionner le fonds de participation. On devrait y retrouver, entre autres, la présentation d'opinions d'experts et la présence d'avocats.

• 1230

I say this directly because, at least with respect to the use of lawyers, which I equate with skilled questioners, FEARO is of the opinion that this should not happen. That's why we don't have them included today, I think, in large part.

If it's left up to the minister to determine how the participant funding program shall operate, I anticipate that there will be no cure for the absence of a right to ask questions of proponents. There will be no fundamental cure. There may be ad hoc occasions during panels when a panel permits questioning of their volition, but you will not have a right to question. If the panel chooses not to permit questioning, that will be the end of the matter. So if the act is silent on this question, you'll leave it to the vagaries of whatever the panel feels like.

You can include a provision that would list what the funding can be for. If you include the use of lawyers, then you, by definition, say that you're expecting lawyers to do their work, which is fundamentally one of asking good questions and presenting good evidence, and you increase the possibility of strong participants in the process. I think that's a very useful thing to do, and it comes very much under the rubric of the participant assistance provision that you're dealing with in these amendments.

I might say that the one I just spoke to I didn't write down. I'm prepared to do so if you wish that and provide wording for you.

The last proposed amendment sort of sets aside my comments about this idea of using approval of cabinet as being anything like a CRTC kind of process. Accepting for a moment that this is the way the proposal has come forward to the committee, I would suggest a useful addition to the way this approval is done. I would suggest that the approval be done in the form of an Order in Council. In fact, let me take a step back and say this recommendation is essentially consistent with how business is done today, or is proposed to be done when the act is implemented.

Almost all of these recommendations change the status quo not a whit. Stewart has raised certain fears about, for example, the inclusion of a duplication provision in the purposes section. Those are valid fears. But all of these provision changes have been designed primarily to codify the status quo. They appear to be changes and they're sold as changes, but they codify the status quo, because the change on participant funding you'll see will permit the government to continue with exactly the participant funding program that they have today. They will now only be statutorily mandated.

Je vous le dis carrément parce que, du moins en ce qui a trait à la présence d'avocats qui, pour moi, sont maîtres dans l'art d'interroger, le BFEEE estime que cela ne devrait pas être possible. C'est surtout pour cette raison que les avocats n'interviennent pas en ce moment.

Si on laisse au ministre le soin de déterminer le mode de fonctionnement du fonds de participation, je ne prévois pas qu'on nous autorise à interroger les promoteurs. Il n'y aura aucune solution fondamentale. Il se peut qu'à l'occasion, une commission autorise de son propre chef l'interrogation des parties, mais ce ne sera pas un droit. Si la commission préfère interdire les interrogatoires, il n'y aura aucun recours possible. Si la loi demeure muette sur la question, il faudra s'en remettre aux caprices des commissions.

Vous pourriez ajouter une disposition énumérant les fins auxquelles les subventions doivent servir. Si vous y mettez les services d'avocats, par définition, le législateur s'attend à ce que les avocats fassent leur travail, c'est-à-dire, essentiellement, poser de bonnes questions et produire une bonne preuve. Par la même occasion, vous favorisez l'intervention de participants plus solides. Ce sera extrêmement utile et tout à fait pertinent dans une disposition relative à la participation du public.

Je dois avouer que je n'ai pas proposé de libellé pour cet amendement dont je viens de parler. Je peux en rédiger un si vous voulez et je vous le ferai parvenir.

La dernière modification proposée annule, en quelque sorte, ce que je viens de vous dire sur l'idée que le processus d'approbation du Cabinet puisse se comparer à la procédure suivie par le CRTC. À supposer que la proposition ait été formulée de cette manière au comité, je proposerais d'ajouter une disposition utile sur la façon dont cette approbation est donnée. Je suggérerais que cela se fasse sous la forme d'un décret. D'ailleurs, je dois dire que cette recommandation est essentiellement compatible avec la manière dont se font les affaires maintenant ou dont elles se feront après l'entrée en vigueur de la loi.

Aucune de ces recommandations, ou presque, ne change quoi que ce soit au statu quo. Stewart a exposé certaines craintes que lui inspire l'ajout d'une disposition contre le double emploi à l'article sur l'objet de la loi. Ses craintes sont fondées. Mais toutes ces modifications ont été conçues, d'abord et avant tout, dans le but de codifier le statu quo. Elles ont l'air d'apporter des changements et c'est ainsi qu'on les présente, mais de fait, elles codifient le statu quo parce que la modification apportée au fonds de participation permettra au gouvernement de préserver le programme qui existe déjà. La différence, c'est que ce sera dorénavant prévu par la loi.

[Texte]

This provision on decision-making is essentially the one they envisioned without these changes, because there will usually be more than one responsible authority. Consequently, they will usually have to go to cabinet in some way. So this is really just a codification of what was anticipated in most circumstances.

The problem then for this one is that cabinet can be many things. Cabinet can be full cabinet. Cabinet can be three people. The approval can be simple and informal or it can be formal in the way of Order in Council. There has been debate in government on what form it would take. I understand the Privy Council is now agreeable to doing it by way of Order in Council. Whether that's the case or not, I urge you to require a formality to the approval so that the approval process is a serious one. That would be by Order in Council. So I'm suggesting that be an amendment to this process.

• 1235

The same is true of the one project, one assessment provisions. I'm almost not inclined to say this, but these changes don't do that. What they do is make it a mandatory thing to take into account existing assessments instead of a discretionary thing. They change "may" to "shall", so it's now mandatory to take into account existing assessments. That should not be understood to mean that one project will receive one assessment. I'm into a truth thing so I thought I'd tell you that.

I won't speak on the other amendment. I adopt Stewart's comments. I wanted to respond to one of the questions that was asked about Kemano. Your fears are correct. Kemano and projects like it unfortunately can be approved despite all the work we've done on this act, and they can do so essentially for the reasons that Stewart gave to you. I wanted to just provide a slightly detailed explanation so you can see it clearly. I think it's a terrible thing that I can explain this at all, that there should be an explanation like this.

Under the Fisheries Act, the fisheries department is going to take the position that most people knocking on their door will not receive a formal authorization under section 35 of the Fisheries Act that will trigger the environmental process. The way they will avoid receiving a formal authorization is they will send out letters saying if you do this thing and this thing and this thing, we believe there will be no environmental impact on the environment.

So a proponent receiving a letter like that, doing those things, will not approach the department for authorization to cause a significant environmental impact on the environment for which they need permission, because they will have been told already that as far as the department is concerned, if they do those things there will be no significant impact. Now whether that's right or wrong, the administrative reality will be that there will be no triggering of section 35 and, consequently, that's the way into the act in the Fisheries Act route.

One of the few other significant triggers will be the Navigable Waters Protection Act, which requires a permit if you're going to interfere with navigation; that's subsection 5(1). But subsection 5(2) says the minister can exempt projects from

[Traduction]

Cette disposition sur la prise de décisions ressemble, en essence, à la mesure déjà envisagée parce qu'il y a habituellement plus d'une autorité responsable dans un dossier. En conséquence, il faut, d'une façon ou d'une autre, s'adresser au Cabinet. On se contente donc de codifier ce qu'on prévoyait dans la plupart des circonstances.

Le problème, c'est que le Cabinet cela peut vouloir dire plusieurs choses: ce peut être le Conseil des ministres au complet, ou seulement trois ministres. L'agrément peut être donné simplement, sans formalité, ou faire l'objet d'un décret. Il y a d'ailleurs eu un débat au gouvernement sur la forme que cette approbation devrait prendre. Je crois comprendre que le Conseil privé accepte maintenant de procéder par décret. En tous les cas, je vous prie instamment d'exiger une approbation formelle afin que la procédure soit sérieuse. Vous devez exiger un décret. Je propose donc un amendement en ce sens.

Il en va de même pour les dispositions voulant qu'à chaque projet corresponde une évaluation. J'aurais presque envie de ne pas le dire, mais ce n'est pas ce à quoi aboutissent ces changements. Ils rendent en réalité obligatoire, et non discrétionnaire, la prise en compte des évaluations existantes. On remplace «peut» par «doit», de sorte qu'il est maintenant obligatoire de prendre en compte les évaluations existantes. Cela ne veut pas dire qu'une évaluation correspondra à chaque projet. Étant donné que j'ai décidé de vous dire la vérité, je crois devoir vous le signaler.

Je ne parlerai pas de l'autre modification car je suis d'accord à cet égard avec les remarques de Stewart. Je voudrais répondre à une des questions posées sur Kemano. Vos craintes sont justifiées. Kemano, et les projets du même ordre, peuvent malheureusement être approuvés malgré tout le travail que nous avons fait sur cette loi, et ces approbations sont justifiées essentiellement par les raisons que Stewart vous a données. Je voulais simplement vous donner quelques détails pour que vous voyiez les choses bien clairement. J'estime tout à fait regrettable de pouvoir vous donner une telle explication; je trouve regrettable qu'il y en ait une.

En vertu de la Loi sur les pêches, le ministère des Pêches va décider que la plupart des gens qui viendront frapper à sa porte ne recevront pas d'autorisation officielle en vertu de l'article 35 de la Loi sur les pêches qui déclenchera le processus environnemental. Pour éviter de donner des autorisations officielles, le ministère enverra des lettres disant que, si vous faites telle et telle chose, nous pensons que le projet n'aura pas de répercussions sur l'environnement.

Lorsqu'un requérant recevra une telle lettre, il ne demandera pas au ministère l'autorisation de mettre en oeuvre un projet qui va avoir des effets importants sur l'environnement, car il lui faudrait une permission; mais on lui a déjà dit qu'en ce qui concerne le ministère, s'il fait ce qu'on lui demande dans la lettre, il n'y aura pas de répercussions importantes. Alors, que cela soit juste ou non, administrativement parlant, qu'il n'y aura pas à déclencher l'application de l'article 35 et que c'est donc de cette façon que l'on contournera la loi en passant par la Loi sur les pêches.

Parmi les quelques autres instruments importants à cet effet figure la Loi sur la protection des eaux navigables qui exigent un permis si on «ne gêne pas... la navigation»; il s'agit du paragraphe 5(1). Mais au paragraphe 5(2), on dit que le

[Text]

[Translation]

the permitting section that he doesn't think should go through it, and 5(2) is not on the list. In Kemano they used exactly subsection 5(2) to try to exempt Kemano from assessment and they didn't have to worry about Fisheries—they didn't think they had to worry about Fisheries. I speculated on that.

The net result is these two main triggers can be avoided and you can have a Kemano without an assessment.

The Chair: Does that conclude your remarks?

Mr. Pannell: That would conclude my remarks, Mr. Chairman. I'd be open to questions.

The Chair: Mr. Gilmour won't need a question because you've already answered his.

Madame Guay, avez-vous des questions?

Mme Guay: Oui, j'en ai juste une. Vous êtes avocat M. Pannell?

Mr. Pannell: I am.

Mme Guay: Êtes-vous spécialisé en environnement?

Mr. Pannell: Yes.

Mme Guay: En tant qu'avocat, je suppose que vous avez bien étudié le projet de loi C-56, et je vous demanderais de me dire s'il y a beaucoup de chevauchements et de dédoublements avec les lois environnementales provinciales. Est-ce que ça va causer beaucoup de problèmes sur le plan légal?

Mr. Pannell: I believe the provisions contained in the Canadian Environmental Assessment Act are completely consistent with federal jurisdiction. The Federal Environmental Assessment Review Office, FEARO, the administrative agency that had the most to do with the design of the act, was extremely careful to ensure that the bill did not go beyond the constitutional capacities of the Government of Canada, and, consequently, I don't believe there are any intrusions by the act into provincial areas of responsibility. As to whether there will be legal problems or not, that's in the control of the people who are inclined to litigate or not. FEARO, as Mr. Elgie mentioned, is in the process of trying to reach administrative accord to minimize problems with provincial departments of environment, in particular.

• 1240

The act is full of provisions for a variety of ways to permit efficiencies—everything from who conducts certain studies to joint assessments. If provincial jurisdictions fully utilize the provisions contained in the act for joint assessments, sorts out who does the work, and reaches administrative accord with the Government of Canada, I don't see that there should be any duplication.

Mr. Gilmour: Thank you for your candour, today. If it means we're having a truth day, I'll take advantage of some of the points.

Can you clarify for me the Order in Council comments you made? I'm unsure of the process, and it never occurred to me that just three people in cabinet might make the decisions. Can you go over the process and why you're suggesting an Order in Council, as opposed to cabinet or...?

ministre peut exempter certains projets du permis, s'il estime qu'ils n'ont pas à passer par cet exercice et le paragraphe 5(2) ne fait pas partie de la liste. Pour Kemano, on a précisément utilisé le paragraphe 5(2) pour essayer de ne pas faire d'évaluation et on n'a pas eu à s'inquiéter du ministère des Pêches—on n'a pas pensé devoir s'en inquiéter. Je me suis posé quelques questions là-dessus.

Cela permet donc effectivement d'éviter les deux principaux écueils et c'est ainsi qu'on peut avoir un projet Kemano sans évaluation.

Le président: En avez-vous terminé avec vos remarques?

M. Pannell: Oui, monsieur le président. Je serais prêt à répondre aux questions.

Le président: M. Gilmour n'a pas besoin de poser sa question puisque vous y avez déjà répondu.

Madam Guay, do you have questions?

Mrs. Guay: Yes, only one. Are you a lawyer, Mr. Pannell?

M. Pannell: Oui.

Mrs. Guay: Are a specialist in environmental matters?

M. Pannell: Oui.

Mrs. Guay: As a lawyer, I imagine you reviewed Bill C-56 and I'd like you to tell me if there are many overlappings or duplications with the provincial environmental acts. Is this going to lead to a number of problems legally?

M. Pannell: Je crois que les dispositions de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale sont tout à fait conformes à la compétence fédérale. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, BFEEE, qui est l'organisme administratif qui a le plus contribué à l'élaboration de la loi, a veillé avec le plus grand soin à ce que le projet de loi n'aille pas au-delà du pouvoir constitutionnel du gouvernement du Canada et, en conséquence, je ne crois pas que la loi empiète sur les domaines provinciaux de responsabilité. Maintenant pour ce qui est de savoir s'il y aura des problèmes légaux ou non, cela dépendra de la tendance à tenter des procès. Le BFEEE, comme l'indiquait M. Elgie, est en train d'essayer d'arriver à un accord administratif pour minimiser les problèmes avec les ministères provinciaux de l'environnement, notamment.

La loi regorge de dispositions qui constituent différentes façons de faire des économies—qu'il s'agisse de savoir qui réalisera certains examens ou si l'on fera des évaluations conjointes. Si les responsables provinciaux utilisent pleinement les dispositions figurant dans la loi pour les évaluations conjointes, choisissent ceux qui feront le travail et arrivent à des accords administratifs avec le gouvernement du Canada, je ne crois pas qu'il y ait dédoublement.

M. Gilmour: Merci d'avoir fait preuve de franchise aujourd'hui. Si cela veut dire que c'est aujourd'hui la journée de la vérité, je vais relever certains points.

Pouvez-vous préciser à mon intention ce que vous avez dit sur le décret? Je ne connais pas bien le processus et je ne m'étais jamais douté que seulement trois membres du Cabinet peuvent prendre les décisions. Pourriez-vous passer en revue le processus et nous dire pourquoi vous suggérez le décret plutôt que le Cabinet ou...?

[Texte]

[Traduction]

Mr. Pannell: Well, cabinet has many versions. There are inner cabinets and outer cabinets and committees of cabinet. You can have a variety of people involved in decisions that have the name "cabinet" hanging on them.

In addition, you can have a variety of formality in the communication of whatever decision has occurred, anything from the briefest of responses to an Order in Council. These decisions are going to be, for the most part, important decisions, and I believe they should be formalized. When they are formalized they should get more than cursory attention by some modest portion of cabinet.

I think that's the approach that should be taken. Moreover, I believe it's the process that will be taken. I indicated that the Privy Council, to my knowledge, from what I know of it, is indicating that they will be making the decision by Order in Council. If that's the case, their inclinations are in keeping with what I think would be good practice and the amendment shouldn't have difficulty with people in the public service who have to implement it.

Mr. Gilmour: Okay. On the one assessment, on the provinces having to sign agreements, if this is what we have been taking as the one assessment, it was the provincial hurdle that there would be a federal-provincial. . . We were assuming that by changing it to a "shall", all the internal federal duplication would be cancelled. You are suggesting it may not be. Am I reading you correctly?

Mr. Pannell: It's not completely ineffectual, but it doesn't go as far as much of the verbiage I've heard suggests. For example, where you have departments that have conducted environmental assessments for a project and have done so without talking to other departments that have a similar or some other responsibility for the same project—so you have sequential departmental involvement—I think there will be an inclination to have concurrent departmental involvement. Whether or not these changes are made, I think that's what's going to happen.

• 1245

There's going to be more efficiency in the federal government's own handling of its decision-making responsibilities. If it has five decision-making responsibilities in five different departments, you're going to see those five departments do a huddle and make the decision around the same time as opposed to making decisions sequentially, which has been the problem up until now, in some cases.

This doesn't avoid more than one assessment if more than one decision is required over time and circumstances change. That's quite proper. If circumstances change and there are decision-making triggers at different points in time, a single project may endure more than one assessment.

Mr. Gilmour: Which is appropriate.

Mr. Adams: I made my point about duplication overlapping confederation previously. You were here, and I liked your reply on the matter of duplication on this.

M. Pannell: Ma foi, il y a divers cabinets. Il y le Cabinet restreint, le vrai Cabinet et le comité du Cabinet. Il peut y avoir divers groupes de décideurs que l'on va appeler «cabinets».

De plus, il y a un très grand nombre de façons plus ou moins officielles de transmettre la décision qui a été prise, qu'il s'agisse d'une annonce très brève ou d'un décret. Ces décisions vont, pour la plupart, être des décisions importantes et je pense qu'elles devraient être officialisées. Lorsque ce sera le cas, on leur accordera plus qu'une attention «en passant» de la part du Cabinet restreint.

Je pense que c'est cette façon de faire qu'il faudrait adopter. De plus, je crois que c'est le processus qui sera effectivement adopté. J'ai dit que le Conseil privé, que je sache, d'après ce que j'en sais, a indiqué qu'il allait décider par décret. Si tel est le cas, cette tendance correspond à ce que l'on pourrait appeler un bon usage et la modification ne devrait pas poser de problème aux fonctionnaires qui ont à l'appliquer.

M. Gilmour: Très bien. Pour ce qui est d'une seule évaluation, le fait que les provinces doivent signer des ententes, si c'est ce que nous considérons comme une seule évaluation, cela posait un problème au niveau provincial qu'il y ait un exercice fédéral-provincial. . . Nous supposons qu'en mettant «doit», on supprimerait tout ce qui faisait double emploi au sein du gouvernement fédéral. Vous laissez entendre que ce ne sera peut-être pas le cas. Vous ai-je bien compris?

M. Pannell: Ce n'est pas tout à fait inefficace, mais cela ne vas pas aussi loin que la plupart des belles paroles le laisseraient entendre. Lorsque des ministères ont effectué, par exemple, des évaluations environnementales pour un projet et l'ont fait sans en parler aux autres ministères qui ont des responsabilités semblables ou autres à l'égard du même projet—les ministères sont donc intervenus l'un après l'autre—je crois que l'on aura tendance à avoir plusieurs ministères qui agissent concurrentement. Que ces changements soient acceptés ou non, je crois que c'est ce qui va se produire.

Le gouvernement fédéral assumera plus efficacement ses responsabilités en matière de décisions. Si cinq ministères différents ont la responsabilité de prendre une décision, ces cinq ministères vont se regrouper et prendre la décision à peu près en même temps et il n'y aura plus de décisions successives, ce qui posait un problème jusqu'ici, dans certains cas.

On n'évitera pas ainsi d'avoir plus d'une évaluation si plus d'une décision est nécessaire à la longue parce que les circonstances ont changé. C'est tout à fait possible. Si les circonstances changent et s'il y a des décisions à prendre à divers moments, il se peut qu'il y ait plus d'une évaluation pour un seul projet.

M. Gilmour: Ce qui semble indiqué.

M. Adams: Je vous ai déjà dit ce que je pensais du double emploi. Vous étiez là et j'ai bien aimé la réponse que vous avez faite pour le double emploi à cet égard.

[Text]

The other thing I am interested in with respect to federal legislation is that, wherever we can, there be an element of leadership. In the environment I think it's particularly important because of the need for national standards and for national standards that tie in with international standards. I think it's very important that our legislation be as good as possible for a given time. That's one of the reasons I like Mr. Elgie's concern about limiting the discretionary power of our ministers.

With that in mind, and he mentioned Ontario, I wonder if, with respect to intervenor funding, participant funding, and the way you tied it into the CRTC-like process and your point about consequences for proponents who do not follow through on these things, you can give us a few examples of other jurisdictions, be they provincial or elsewhere, that might be models for some of the points you made.

Mr. Pannell: Certainly. He gave you two. I will add to them.

Manitoba's environmental assessment process permits discretionary participant funding in the environment act. It has a built-in sanction, because that act has extremely stiff penalties for failure to abide by any order made under the act. Penalties, for a corporation, are up to \$500,000 for a first offence and \$1 million for every subsequent offence for each day the offence continues. So it's quite an inducement to comply with orders under the act. In addition, you can go to jail.

The Public Utilities Board in Manitoba has now, and has had for many years, an arrangement of awarding costs to participants in Public Utilities Board hearings. Typically costs come after the process is over; you're evaluated on how well you contributed to the process. They found, though, that's not a utilitarian approach, so they have administratively amended what the legislation provides for. They give advance indication of what they're likely to order at the end. This is a way of ensuring that they will have participants who can rely on probabilities, if nothing else. Many public utility boards that are dealing with monopoly situations across the country have similar provisions.

Mr. Adams: What about the administrative cost point you made? Does that exist as well?

Mr. Pannell: Yes. In Manitoba all administrative costs, of whatever kind, for the environment department—I should say excepting environmental assessments, but I believe that's in the process of being changed—are covered. So if you have a problem, if you have a spill and the department goes in and does some inspections and orders work of any kind, everything is costed—the staples, the departmental staff person's time, the inspector's time, any consulting they do; everything is cost—recovered.

[Translation]

Ce que je recherche aussi avec la législation fédérale, c'est, chaque fois que c'est possible, qu'il y ait un élément de leadership. Je pense que c'est particulièrement important dans le domaine environnemental parce qu'on a besoin de normes nationales qui s'intègrent aux normes internationales. J'estime qu'il est très important que notre législation soit la meilleure possible au moment considéré. C'est d'ailleurs pour cela que je suis d'accord avec M. Elgie, en ce qui s'inquiète du fait de limiter les pouvoirs discrétionnaires de nos ministres.

Sachant cela, et il a mentionné l'Ontario, j'aimerais savoir si, pour ce qui est du financement des intervenants, du financement des participants, et de la façon dont vous faites le lien avec un processus semblable à celui du CRTC et ce que vous avez dit des conséquences pour les demandeurs qui ne respectent pas ces choses, vous ne pourriez pas nous donner quelques exemples d'autres secteurs de compétences, provinciaux ou autres, qui puissent servir de modèle pour certaines des choses que vous avez dites.

M. Pannell: Certainement. Il vous a donné deux exemples. J'en ajouterai d'autres.

Le processus d'évaluation environnementale du Manitoba permet, en vertu de la Loi sur l'environnement, le financement discrétionnaire des participants. Il comporte une sanction inhérente car la loi prévoit des pénalités très sévères lorsqu'on ne respecte pas une ordonnance prise en vertu de la loi. Les pénalités, pour une société, vont jusqu'à 500 000\$ pour la première infraction et 1 million de dollars pour chaque infraction supplémentaire et pour chaque jour où l'infraction continue. C'est donc une incitation à respecter les ordonnances prises en vertu de la loi. Vous pouvez en plus aller en prison.

La Régie des services publics du Manitoba dispose maintenant, et c'est le cas depuis plusieurs années, d'une entente qui lui permet d'accorder les dépens aux participants aux audiences de la Régie des services publics. Ces frais sont calculés en général après la fin du processus car on essaie de voir dans quelle mesure vous avez contribué au processus. Mais on a constaté que ce n'était pas une façon d'aborder les services publics et c'est pourquoi on a modifié administrativement ce que prévoit la législation. On indique à l'avance ce que l'on risque d'ordonner à la fin. C'est une façon de s'assurer qu'on disposera de participants qui pourront se fier à certaines probabilités, faute de mieux. Bon nombre de régies des services publics qui s'occupent de situation de monopoles dans l'ensemble du pays ont des dispositions similaires.

M. Adams: Qu'en est-il pour les frais administratifs dont vous avez parlé? Existents-ils également?

M. Pannell: Oui. Au Manitoba, tous les frais administratifs, quels qu'ils soient, pour le ministère de l'Environnement—et je devrais dire à l'exception des évaluations environnementales, mais je crois qu'on est en train de changer cette situation—sont couverts. Si vous avez donc un problème, s'il y a eu un déversement et que le ministère vienne faire quelques inspections et ordonner des travaux, tout ce que cette intervention coûte: les agrafes, les heures de travail du personnel du ministère, de l'inspecteur, toute consultation effectuée, bref, tout sera facturé.

[Texte]

[Traduction]

• 1250

Mr. Adams: Are there any national jurisdictions? You needn't elaborate on them, but do you have any sense there are?

Mr. Pannell: We only have Canada as a national jurisdiction, and I gave you the reference to—

Mr. Adams: I meant with other countries. Do you have any sense?

Mr. Pannell: I'm sorry; I'm not very familiar with the EPA. Stewart is the guy who is familiar with the EPA.

Mr. Adams: That's fine.

What about the CRTC-like approach, again, in other jurisdictions or wherever?

Mr. Pannell: I don't know about the CRTC, but I believe—and I'm going a little bit out on a limb here—the Energy Board makes provision for the awarding of costs when it's dealing with transmission issues and other issues under its jurisdiction.

Mr. Adams: If you do get the information, Mr. Elgie—and we might in fact contact you again—it would be very useful for us to have it. We don't want tomes, just some ideas about models we might follow.

Mr. Finlay: I think our witnesses are going along the same lines, and I appreciate very much their candour in this. I want to ask a follow-up question to my previous question to Mr. Elgie. I would hope there is no ulterior motive to this sort of change. There must have been some rationale for a list to make the act exclusive unless included rather than the other way around.

It seems to me, however, that we've gotten ourselves into a situation where the simplest solution is being totally ignored in favour of the most complicated. Whether it's to maintain the bureaucracy at its present levels to provide work for lawyers over the next hundred years or to ignore the wishes, attitudes and feelings of the people of this country, I don't know.

I don't want to suggest that it's sinister, but can you suggest any reason that somebody in the environment ministry could give me that says this is the way to go?

Mr. Pannell: I've had a small involvement in the law list, so I'll do my best to answer your question.

First of all, historically you have to look at environmental assessment as something that has been backed into. This act, when it came forward in 1990, was not being brought forward as a proactive attempt to introduce a strong environmental ethic; it was absolutely the reverse.

It was a fear response to the Supreme Court's decision on the Oldman Dam. For the first time ever, the Government of Canada was faced with the prospect of having to do environmental assessments for all its decisions, and it was a terrifying prospect for people who had never had to consider that possibility before.

M. Adams: Y a-t-il d'autres juridictions nationales? Nous n'avons pas besoin de détails, mais pensez-vous qu'il y en ait d'autres?

M. Pannell: Nous n'avons que le Canada comme juridiction nationale et je vous ai parlé de. . .

M. Adams: Je voulais dire dans d'autres pays. En avez-vous une idée?

M. Pannell: Je regrette, je ne connais pas très bien la LPE. C'est Stewart qui est le spécialiste en la matière.

M. Adams: Très bien.

Que dire de la façon de faire sur le modèle du CRTC? Encore une fois, par rapport à d'autres juridictions?

M. Pannell: Je ne sais trop ce qu'il en est à cet égard, mais je crois—et je prends des risques ici—que l'Office national de l'énergie prévoit d'accorder des dépens lorsqu'il traite de questions de transmission et d'autres questions relevant de sa compétence.

M. Adams: Si vous obtenez des renseignements, monsieur Elgie—et nous pourrions très bien nous adresser de nouveau à vous—it nous serait très utile de les avoir. Nous ne vous demandons pas d'écrire plusieurs livres, nous voulons simplement quelques idées sur des modèles que nous pourrions suivre.

M. Finlay: Je crois que nos témoins adoptent la même attitude et je leur suis reconnaissant de leur franchise. Ma question fait suite à celle que j'ai déjà posée à M. Elgie. J'espère qu'il n'y a pas de motifs secrets à ce genre de changements. Il doit y avoir une certaine justification lorsqu'on a une liste qui fait que l'on est exclu de la loi si l'on n'est pas inclus, au lieu de ce soit le contraire.

Il me semble cependant que nous nous sommes mis dans une situation où on ignore la solution la plus simple pour choisir la plus compliquée. Que ce soit pour garder la bureaucratie que l'on a actuellement pour fournir du travail aux avocats au cours des cent prochaines années ou pour ignorer les vœux, les attitudes et les sentiments de la population canadienne, je ne sais pas.

Je ne veux pas dire par là que c'est de mauvais augure, mais pouvez-vous m'indiquer une raison que pourrait invoquer un employé du ministère de l'Environnement pour justifier cette façon de faire?

M. Pannell: J'ai un peu participé à l'élaboration de cette liste des textes de loi et je ferai de mon mieux pour répondre à votre question.

Tout d'abord, historiquement, il faut considérer l'évaluation environnementale comme quelque chose que l'on a adopté après coup. Cette loi, lorsqu'elle a été adoptée en 1990, ne l'a pas été à titre préventif pour dicter une morale stricte de l'environnement; c'était absolument l'inverse.

C'était une réaction dictée par la peur après la décision prononcée par la Cour suprême dans l'affaire du barrage Oldman. Pour la toute première fois, le gouvernement du Canada risquait d'avoir à procéder à des évaluations environnementales pour toutes ses décisions et c'est une perspective effrayante pour des gens qui n'avaient jamais envisagé cette possibilité auparavant.

[Text]

So the act wasn't proactive; it was reactive. It was designed to limit the number of areas where environmental assessments could take place. If you go back and look at the first version of that act, it is chock-full of discretion. It is an attempt to take back control of what was thought to be a discretionary process—where discretion was typically denied—and reassert that status quo.

It's really only been with a lot of effort from a lot of interested parties, many of them in the Department of the Environment, that revisions have been made to make this even passably tolerable as a thing to serve any purpose with respect to environmental assessment. Consequently we still have, predominantly, problems with this act if you believe, as I do, in a strong environmental protection ethic. Consequently Stewart comes with a sort of bagful of amendments, which you'll hopefully address.

• 1255

On the law list, it remains substantially deficient. I can tell you that this law list has been worked on for years now. It has always been a struggle to be relatively inclusive of the real substantial decisions that should be on there. There are still many decisions that should be on there but aren't because many departmental interests are served by not having them there, and I don't see an early resolution to this process.

Why has it gone this route? It's not completely inefficient depending on what perspective you take. For departments that have to look and say, what decisions are we responsible for in order that we know what we have to answer, this is a much simpler process than saying okay, we're going to have to make ad hoc choices about what decisions fall within the context of causing an environmental assessment. I, for one, went through the... I guess I was mostly responsible for going through all the statutes and regulations of Canada looking for old decision-making powers. It's a big task, so this act has been made easy for administrators but hard on environmental protection.

Mr. Finlay: Thank you. That's exactly my sense, Mr. Chairman.

The Chair: Thank you, Mr. Finlay.

Just a point of clarification, Mr. Pannell, on a comment you made about the Manitoba act. When you said it has discretionary participating funding, did you mean discretion in the minister, but once it's ordered then the penalties flow if there's non-compliance?

Mr. Pannell: That's correct, and that's what I've proposed here.

The Chair: Okay. Also, you made reference to some other material that you could make available. Do you have it with you?

Mr. Pannell: No, but what I've offered to do, on the proposal with respect to listing of the purposes for participant funding, is to give you a draft provision if you wish, which you could take to your own Department of Justice lawyers to work

[Translation]

Ce n'était donc pas une loi préventive; c'était une loi adoptée en réaction à une situation. Elle avait pour objet de limiter le nombre des domaines où les évaluations environnementales pouvaient être faites. Si vous revenez en arrière pour regarder la première version de la loi, elle regorge de pouvoirs discrétionnaires. C'est une tentative de reprise en main de quelque chose que l'on considérait comme un processus discrétionnaire—alors que le pouvoir discrétionnaire était généralement refusé—et pour réaffirmer le statu quo.

Ce n'est que grâce aux nombreux efforts de nombreuses personnes intéressées, la plupart d'entre elles au ministère de l'Environnement, que des révisions ont été apportées pour en faire quelque chose d'à peu près acceptable et utile en matière d'évaluation environnementale. La loi pose encore beaucoup de problèmes lorsqu'on croit, comme moi, dans une morale stricte de la protection environnementale. C'est pourquoi Stewart est arrivé avec un plein panier d'amendements dont nous espérons que vous allez vous occuper.

Quant à cette liste légale, elle reste nettement insuffisante. Je peux vous dire que voilà des années que nous y travaillons. Il a toujours été très difficile d'inclure suffisamment de décisions vraiment importantes qui devraient y figurer. Il y a encore de nombreuses dispositions qui devraient y être mais qui n'y sont pas parce que cela fait l'affaire de certains ministères, et je ne vois pas comment résoudre rapidement ce problème.

Pourquoi avoir choisi cette façon de faire? Ce n'est pas tout à fait inefficace selon l'angle sous lequel vous regardez les choses. Lorsque les ministères doivent essayer de voir quelle décision relèvent d'eux afin de savoir quelles réponses ils doivent donner, ce processus est beaucoup plus simple que de dire simplement: nous allons devoir faire des choix au coup par coup pour savoir quelles décisions tombent dans la catégorie de celles qui exigent une évaluation environnementale. J'ai personnellement passé en revue... J'étais chargé en gros de passer en revue l'ensemble des lois et règlements canadiens de façon à rechercher les pouvoirs de décision. C'est une tâche énorme et cette loi a donc été rendue facile d'application pour les administrateurs mais difficile pour la protection de l'environnement.

M. Finlay: Merci. C'est exactement ce que je pensais, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Finlay.

Une simple précision, monsieur Pannell, sur une remarque que vous avez faite au sujet de la loi manitobaine. Lorsque vous avez dit qu'il y avait un financement discrétionnaire pour la participation, voulez-vous parler de pouvoirs discrétionnaires du ministre, mais qu'une fois l'ordonnance prise, la pénalité commence à s'appliquer si elle n'a pas été respectée?

M. Pannell: C'est exact, et c'est ce que je propose ici.

Le président: Très bien. Vous avez également parlé d'autres documents que vous pourriez nous transmettre. Les avez-vous avec vous?

M. Pannell: Non, ce que j'ai offert de faire, pour la proposition concernant la liste des objectifs pour le financement des participants, c'est de vous donner une version provisoire de la disposition, si vous voulez, que vous pourriez ensuite

[Texte]

out with more exactness. Similarly, on incorporating the idea of participant assistance for comprehensive assessments, I'd be willing to amend my proposed provisions to incorporate the idea of comprehensive assessment.

The Chair: As you've pointed out in your submissions, timing is a problem with us. When could these be made available to the clerk?

Mr. Pannell: Tomorrow.

The Chair: Fine. Could you do that, please?

Mr. Pannell: I will.

The Chair: Thank you. On behalf of the committee, I thank you very much for your submissions on short notice and for the distance you've come. I'm sure it's given us a lot of food for thought. Thank you very much.

Mr. Pannell: Thank you.

The Chair: The meeting is adjourned.

[Traduction]

transmettre aux avocats de votre propre ministère de la Justice pour pouvoir faire un travail plus précis. De même, pour ce qui est d'intégrer l'idée de l'aide des participants pour les évaluations approfondies, je serais prêt à modifier mes projets de dispositions pour intégrer l'idée d'évaluation approfondie.

Le président: Comme vous l'avez indiqué dans vos exposés, nous avons des problèmes de temps. Quand pourriez-vous remettre tout cela au greffier?

M. Pannell: Demain.

Le président: Très bien. Nous vous serions reconnaissant de le faire.

M. Pannell: Je le ferai.

Le président: Merci. Au nom du Comité, je vous remercie pour vos exposés, car vous n'avez reçu qu'un très court préavis, et du chemin que vous avez parcouru pour venir jusqu'ici. Vous nous avez vraiment donné matière à réflexion. Merci beaucoup.

M. Pannell: Merci.

Le président: La séance est levée.

AFTERNOON SITTING

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1555

The Chair: I call this meeting to order.

We have Mr. Michael Cloghesy from the

Centre patronal de l'environnement du Québec. Monsieur Cloghesy, vous pouvez commencer votre présentation et ensuite les députés poseront des questions.

M. Michael E. Cloghesy (président, Centre patronal de l'environnement du Québec): Merci, monsieur le président. Nous aimerions apporter des commentaires sur une des trois modifications proposées à la loi et c'est celle qui touche au sujet: «un projet, une évaluation».

Nous aimerions vous indiquer qu'à notre avis, il serait important d'étendre la définition de cette modification non seulement pour inclure les éléments du gouvernement fédéral, mais aussi pour que la portée de cette modification s'étende à toutes les juridictions. En d'autres mots, ce que nous aimerions voir et ce que nous considérons comme important dans cette loi, c'est qu'il n'y ait pas de dédoublement entre le fédéral et le provincial.

C'est un élément très important qui a été mentionné à plusieurs reprises durant les années où le projet de loi C-13 a été complété. La proposition que nous vous faisons est tout à fait simple. Nous ne parlons pas d'équivalence cette fois-ci, mais plutôt d'inclure une clause qui légitimiserait le fait qu'un accord peut être signé entre le fédéral et le provincial, clause qui protégerait aussi cet accord.

Vous savez, monsieur le président et membres du Comité, qu'il y a déjà un accord entre le fédéral et le provincial au niveau de la province de l'Alberta. Nous avons fait faire une étude juridique qui arrive à la conclusion que, sans modification de la loi, n'importe qui pourrait contester devant les tribunaux un accord signé entre le provincial et le fédéral dans le domaine des évaluations environnementales.

Le président: La séance est ouverte.

Nous accueillons M. Michael Cloghesy du

Centre patronal de l'environnement du Québec. Mr. Cloghesy, you may begin your presentation, which will be followed by questions from members.

Mr. Michael E. Cloghesy (President, Centre patronal de l'environnement du Québec): Thank you, Mr. Chairman. We would like to speak to one of the three proposed amendments to the act regarding "one project, one assessment".

In our opinion, it is important to extend the scope of this amendment not only to include the federal government as a whole, but also to include every level of government. In other words, we would like to avoid federal provincial duplication. It's important.

This is an extremely important aspect which was brought up many times during the time Bill C-13 was in effect. Our proposal is a very simple one. We're not talking about equivalency this time, but about the addition of a clause legitimizing and protecting federal-provincial agreements.

Mr. Chairman and members of the committee, Alberta has already signed a federal-provincial agreement. We conducted a legal study which concluded that, if the act is not amended, anyone can go before the courts to contest a federal-provincial agreement and an environmental assessment.

[Text]

En d'autres mots, même si le fédéral signe un accord avec une province, on pourrait exiger que le fédéral fasse sa propre évaluation. Il y aurait donc deux évaluations, celle de la province selon l'entente, et celle du fédéral obligatoirement puisqu'il n'y a rien dans la loi qui précise que les accords ont force de loi.

Alors, c'est tout simple. Nous ne voulons pas aller plus loin. Nous savons qu'il y a un problème avec le mot «équivalence» qui porte évidemment sur un champ d'action beaucoup plus vaste que ce domaine d'évaluation environnementale, et c'est pourquoi nous vous conseillons très fortement de suggérer au Parlement d'inclure cette clause qui va bonifier et légaliser les accords entre le provincial et le fédéral qui auront alors force de loi.

Pour nous, c'est un point extrêmement important et cela devrait être fait sans attendre car il ne faudrait pas éloigner des investisseurs qui feraient probablement face à deux évaluations. Cette incertitude peut vraiment aller à l'encontre du développement économique du Canada. Je représente des compagnies ou des associations qui sont établies au Québec, et après avoir pris contact avec les ministères de l'Environnement d'autres provinces, je peux vous assurer qu'ils sont aussi intéressés que le Québec à voir ce changement à la loi. Je vous remercie.

• 1600

Le président: Merci. Monsieur Sauvageau avez-vous des questions?

M. Sauvageau (Terrebonne): Oui. Bonjour Monsieur, ça va bien?

M. Cloghesy: Très bien, merci. Et vous?

M. Sauvageau: Oui, ça va bien. Je n'ai pas tout à fait saisi ce que vous vouliez dire, peut-être parce que c'est trop simple, mais je lis ici, dans le petit document que vous nous avez remis:

Afin d'assurer l'harmonisation et d'éviter le dédoublement coûteux. . .

Je suis d'accord avec ça, puis:

Nous sommes d'avis qu'une nouvelle clause devrait être insérée dans la loi fédérale légitimant un protocole où les deux paliers de gouvernement seraient d'accord sur un système prônant un projet, une évaluation là où c'est applicable.

D'abord, je ne vois pas très bien ce que vous voulez dire par «là où c'est applicable», et ensuite, de quelle façon concrète pourrait-on être sûrs de diminuer les coûts pour encourager les investisseurs à venir et éviter les dédoublements? Comment pourrait-on être sûrs qu'il y ait seulement une évaluation qui soit faite et qu'on respecte les juridictions des provinces?

M. Cloghesy: Pour répondre à la première partie de votre question, je pense qu'on reconnaît que, pour certains grands projets tels que des barrages importants comme le cas de la centrale Ste-Marguerite, seules des compétences d'ordre fédéral sont impliquées. À ce moment-là, je crois qu'il est tout à fait logique d'inclure le fédéral là où il a juridiction. On peut faire une évaluation conjointe pour ces grands projets quand les deux juridictions sont vraiment impliquées.

[Translation]

Explained differently, it means that even if Ottawa signs an agreement with another province, the federal government could still be forced to do its own evaluation. So there would be two assessments: one by the province, and one the federal government would be forced to do, since nothing in the act stipulates that these agreements are legally binding.

So, it's simple. We don't want to go any further. We know there is a problem with the word "equivalency", which clearly applies to much more than just environmental assessments. That's why we strongly suggest you advise Parliament to include this clause. It will strengthen federal-provincial agreements by making them legally binding.

This is extremely important for us and the proposed amendment should be adopted as soon as possible, since we don't want to scare off investors with two assessments. This climate of uncertainty can only harm Canada's economic development. I represent companies and associations based in Quebec, and after having spoken to the Departments of the Environment of other provinces, I can assure you that they are as interested as Quebec is in amending the Act.

The Chairman: Thank you. Do you have a question, Mr. Sauvageau?

Mr. Sauvageau (Terrebonne): Yes. Good afternoon, sir. How are you?

Mr. Cloghesy: I'm very well, thank you. How are you?

Mr. Sauvageau: Fine, thank you. I did not quite understand what you said, maybe because it was just too simple. Let me quote from the brief you gave us:

To ensure harmonization and to avoid costly overlap. . .

I agree with you. Then it says:

In our opinion, a new section should be added to the federal act calling for a memorandum whereby both levels of government would agree to the "one project, one assessment" system, where applicable.

First, I don't quite understand what you mean by "where applicable". Second, how can we really be sure that a decrease in costs will attract investors and prevent duplication? How can we be sure that there will only be one assessment and that provincial jurisdiction is respected?

Mr. Cloghesy: In answer to the first part of your question, I think everyone agrees that the federal government alone is responsible for major projects, like power plants such as the Ste-Marguerite power station. So in cases of federal jurisdiction, I think it is completely logical that the federal government be involved. We can do joint evaluations for major projects when both levels of government are really concerned.

[Texte]

M. Sauvageau: Lesquels par exemple? Donnez-nous un exemple.

M. Cloghesy: Oui, on parle de la Loi sur les eaux navigables, ou de la Loi sur les Pêches où le champ d'action du fédéral est impliqué et où on ne peut éviter le fait que les deux niveaux de gouvernement sont tout autant impliqués. Lorsqu'il y a des projets simples, des projets industriels qui n'impliquent pas nécessairement des lois fédérales comme telles et où le champ d'action est uniquement fédéral, je pense alors que tout le monde serait d'accord pour qu'il y ait une seule évaluation, un seul projet, et un seul niveau de juridiction.

M. Sauvageau: Le projet de loi C-56, tel qu'il est libellé, ne propose rien de ce genre pour le moment.

M. Cloghesy: Non. D'après ce que je sais, il n'y aurait en ce moment qu'une évaluation de la part de tout l'appareil gouvernemental fédéral. En d'autres mots on ne pourrait pas revenir vers le ministère des Transports ou celui des Pêches et des Océans et refaire des évaluations même s'ils avaient un champ d'action dans un projet quelconque. Cette évaluation serait donc un projet au niveau de l'appareil fédéral. C'est tout ce que ça veut dire. Si vous voulez me corriger, et s'il y a des gens ici qui peuvent me prouver le contraire, je serais très heureux de les entendre. Mais je ne crois pas que ce soit le cas.

M. Sauvageau: Mais vous dites aussi que dans certains projets, comme par exemple SM-3, il serait juste de voir les deux ordres de gouvernements intervenir et faire de l'évaluation. Vous avez dit tout à l'heure:

Cependant il faudrait définir clairement le moment où les gouvernements interviennent pour ne pas décourager les entreprises à venir investir ici.

Si je comprends bien, aussitôt qu'il y a un projet de grande envergure, on a deux évaluations. Donc, les investisseurs qui veulent venir avec des projets de grande envergure ne seront pas avantagés par ce dédoublement d'évaluation.

M. Cloghesy: Je pense qu'on peut dire que les grands projets comme SM-3 sont assez rares.

M. Sauvageau: Est-ce qu'il y a d'autres projets qui ont eu des problèmes avec les dédoublements fédéral/provincial, autres que les projets hydroélectriques? Et est-ce que les ressources hydroélectriques et les ressources naturelles ne sont pas de juridiction provinciale?

• 1605

M. Cloghesy: Dison que c'est un champ d'action assez complexe. Si on regarde le projet Grande-Baleine, et vous êtes au courant de la complexité de la situation, la question du territoire du Nord et les commissions qui ont été formées à ce sujet, tout cela est très complexe.

En ce moment, on veut surtout viser des projets assez simples où on peut vraiment considérer une seule évaluation et minimiser les complications. On veut surtout éviter que quelqu'un qui voudrait bloquer le projet, puisse porter le cas devant les tribunaux, et même s'il y a une entente signée entre le Québec et le fédéral, qu'on donne le champ d'application au provincial tout en exigeant du fédéral qu'il fasse sa propre évaluation d'après ses règlements.

[Traduction]

Mr. Sauvageau: Which projects, for instance? Give us an example.

Mr. Cloghesy: Well, there is the Navigable Waters Protection Act, and the Fisheries Act, which both involve federal jurisdiction but where two levels of government are both unavoidably involved. In the case of simple projects, industrial projects which are not necessarily directly affected by federal laws, and projects which fall exclusively under federal jurisdiction, I think everyone agrees that there should only be a single assessment per project involving only one level of government.

Mr. Sauvageau: As worded, Bill C-56 doesn't contain any clause like that.

Mr. Cloghesy: No. As far as I know, current provisions only call for a single federal evaluation. In other words, it would not be possible to ask the Department of Transportation, or Fisheries and Oceans, to make another evaluation, even if they were in some way concerned by the project. So I'm talking about a single federal assessment. That's all. I stand corrected, and if someone in this room can prove I'm wrong I'd like to hear from them. But I think I'm right.

Mr. Sauvageau: However, you've also said that for some projects, like SM-3 for instance, it would make sense for both levels of government to do an evaluation. A few moments ago, you said:

However, we would have to clearly define the timing of government intervention so as not to discourage companies from investing here.

Unless I'm mistaken, big projects automatically entail two assessments. So investors who are interested in major projects will be subjected to this duplication.

Mr. Cloghesy: I think big projects like SM-3 are quite rare.

Mr. Sauvageau: Have other projects encountered problems in terms of federal-provincial overlap, not just power stations? Don't hydroelectric and natural resources fall under provincial jurisdiction?

Mr. Cloghesy: Let's say that this field of activities is quite complex. If you look at the Great Whale project, and you know how complex the situation is there, the whole issue of the northern territory and the different commissions that have been established for the project, all that is very complex.

Right now, we are mostly aiming at rather simple projects for which you can really consider only one assessment and minimize all the complexities. We most of all want to avoid the case where somebody would want to block a project by taking it to court, and even if there is an agreement signed between the province of Quebec and the federal government, we should leave to the provincial jurisdiction the compliance aspect and demand that the federal government make their own assessment according to their own regulations.

[Text]

C'est ce qu'on veut éviter. Mais ça devient plus complexe lorsque les deux juridictions ont compétence et que certains aspects touchent uniquement le fédéral. Dans ce cas, je ne vois pas d'autre solution que de viser un effort conjoint.

M. Sauvageau: Merci.

Le président: Une autre question?

M. Sauvageau: Dans le projet de loi C-56, est-ce vous voudriez apporter des solutions concrètes pour éviter tout ce dédoublement et ce chevauchement?

M. Cloghesy: Ce qu'on préconise dans ce petit mémoire, c'est l'addition d'une clause dans la loi qui indiquera tout simplement que le fédéral peut signer des accords avec d'autres juridictions des provinces, et à ce moment-là, ces accords seraient protégés par la loi. Il serait alors reconnu par la loi que le fédéral pourrait signer ces ententes et nous pensons que ça pourrait ainsi minimiser ou éliminer les possibilités où des individus pourraient contester ces accords devant le fédéral.

C'est une option. Cependant, si une province n'a pas avantage à signer un accord avec le fédéral parce qu'elle décide d'employer le processus fédéral d'évaluation, c'est parfait. Par contre, quand une province a déjà un système qui fonctionne, c'est vraiment l'intérêt de tout le monde de signer un accord là-dessus.

M. Sauvageau: Merci beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Sauvageau.

Mr. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Thank you for appearing before us today. I found your presentation fascinating, to say the least.

Should municipal governments be involved in this partnership? You refer to the two levels of governments, but in some situations I think it would be absolutely essential for the municipal government to play a part. Do you envisage any problem in that area?

Mr. Cloghesy: Sure. What we're suggesting is that the law incorporate a clause with simple wording indicating that agreements can be signed between the federal government and other jurisdictions. I'm not sure whether this would apply to the municipal level. I'm not aware of any case where the municipal government can get involved in environmental assessments. Certainly I wouldn't limit it. I'd leave the wording such that "jurisdiction" can be interpreted, and "where applicable", why not? I don't see any inconvenience there at all.

I'm not sure if you understood our point very well. At the moment our view is that the current act doesn't include clear wording stating that the federal government can sign an agreement with a province, and that would be protected by the act. Right now an agreement can be signed and can be contested in the sense that not only would the provincial government be carrying out their evaluation, but regardless of the agreement signed, someone could take this to court and possibly force the federal government to do their own evaluation process. We want to avoid that and eliminate the uncertainty left in the air without nailing this point down. We think it's essential. We don't want to alienate possible investors at this critical point when our economy can use these kinds of investments.

[Translation]

That's what we want to avoid. But things become more complex when both jurisdiction have authority and when some aspects of the project have to do with the federal level only. In such cases, I don't see any other solution than trying a joint effort.

Mr. Sauvageau: Thank you.

The Chair: Do you have another question?

Mr. Sauvageau: Concerning Bill C-56, would you have concrete solutions to suggest in order to avoid all this duplication and overlapping?

Mr. Cloghesy: What we are calling for in this small submission, is adding a provision to the act where we would simply say that the federal can sign agreements with other jurisdiction in the provinces and such agreements would then be protected by the act. The act would then recognize that the federal could sign agreements and we think that this could minimize or eliminate the case where individuals could challenge those agreements before the federal jurisdiction.

This is another option. However, if a province has no interest in signing an agreement with the federal because it decided to use the federal assessment process, it's okay. Conversely, when a province already has an operating system, it's really in the interest of everybody that such an agreement be signed.

Mr. Sauvageau: Thank you very much.

The Chair: Thank you, Mr. Sauvageau.

M. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Merci d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Le moins que je puisse dire, c'est que j'ai trouvé votre exposé fascinant.

Les administrations municipales devraient-elles être membres de ce partenariat? Vous parlez des deux paliers de gouvernement, mais dans certaines situations, me semble-t-il, il serait tout à fait indispensable que l'administration municipale joue un rôle. Entre-voyez-vous des difficultés à cet égard?

M. Cloghesy: Bien sûr. Nous suggérons d'intégrer à la loi une disposition où serait indiqué en termes clairs que les ententes peuvent être signées par le gouvernement fédéral et d'autres instances. Je ne suis pas certain que cela s'applique au palier municipal. À ma connaissance, il n'y a pas un seul exemple de participation de l'administration municipale à des évaluations environnementales. Je ne limiterais certainement pas cela. Je garderais un terme comme «instance» pour pouvoir interpréter en ajoutant — «là où c'est applicable» — pourquoi pas? Je ne vois aucun inconvénient à cela.

Je ne suis pas sûr que vous nous ayez très bien compris. Pour l'instant, nous pensons que la loi actuelle n'énonce pas en termes clairs que le gouvernement fédéral peut signer une entente avec une province et que ladite entente serait protégée par la loi. À l'heure actuelle, on peut signer une entente et elle peut être contestée dans la mesure où non seulement le gouvernement provincial fait sa propre évaluation, mais quelle que soit l'entente signée, quelqu'un peut porter l'affaire devant les tribunaux et forcer éventuellement le gouvernement fédéral à faire sa propre évaluation. Il s'agit d'éviter cela, de supprimer l'incertitude qui subsisterait si on ne précisait pas cet aspect. Nous pensons que c'est essentiel. Il ne s'agit pas de s'aliéner les investisseurs à ce moment critique où notre économie a besoin de ce genre d'investissements.

[Texte]

[Traduction]

• 1610

Mr. Dromisky: The emphasis is being placed on one project, one assessment. Can you share your perceptions or beliefs about dispute settling mechanisms and how they should be developed so that they will be effective in settling disputes about assessment criteria? Implementation and interpreting results—do you have any thoughts in that area?

Mr. Cloghesy: I am familiar with the federal process that's being proposed, and I'm familiar with the Quebec process. I'll be leaving a copy of our legal opinion that was drafted with regard to both processes, how they differ and what points are similar and so on.

With regard to dispute mechanisms, I think this has to be sorted out if and when there is a signed agreement between the federal government and a provincial government, for example. I think these have to be defined before such an agreement is signed. It depends on the existing legislation in the provinces and the regulations pertaining to that legislation, but you might have different circumstances and that's why you would have different types of agreements between the federal government and different provinces. But all of these details as to criteria, evaluation and acceptability of data would have to be reviewed before the agreements are signed by both levels of government.

Mr. Dromisky: Thank you.

Mr. Finlay (Oxford): I apologize to the committee and to the witness for not being here for all of the presentation. I was with the minister on the discussion paper presented today with respect to endangered species in Canada.

What's the mandate of the Quebec Centre for Industry and the Environment?

Mr. Cloghesy: Our group was formed about 18 months ago. We represent about 60 corporations and 15 associations operating in Quebec. A number of our members are large multinationals, including Bombardier, IBM and GM. We also represent the chemical producers associations, bankers, insurers and most sectors that are active in Quebec.

Our sole mandate is the area of the environment. We're trying to develop much better relations with the governments that we deal with. We want non-confrontational types of solutions. We want to work with the governments as partners in society. We work under the banner of sustainable development.

We're looking for creative ways around problems that face us as a society. As you know, with sustainable development we're looking not only at the environment, but at the economy. Part of our mandate is to develop an environmental culture within our member companies, so that they don't deal with the environment separately when they're developing their strategic business plans. In that sense we're unique in North America. We don't know of a similar organization.

M. Dromisky: On essaie d'obtenir qu'une seule évaluation soit faite par projet. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez des mécanismes de règlement des différends, comment il faudrait les élaborer pour qu'ils parviennent efficacement à régler les différends concernant les critères d'évaluation? L'application et l'interprétation des résultats—avez-vous des idées là-dessus?

M. Cloghesy: Je connais le processus fédéral proposé et le processus québécois. Je vous remettrai une copie de l'analyse juridique que nous avons faite des deux processus, montrant en quoi ils diffèrent et en quoi ils se recoupent, etc.

Pour ce qui est des mécanismes de règlement des différends, il s'agit d'en créer un lorsqu'un accord est signé entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial, par exemple. Je pense qu'il faut établir ces modalités avant la signature d'un tel accord. Tout dépend de la législation pré-existante dans les provinces, et les règlements d'application de ces lois, mais les situations peuvent varier et c'est pourquoi on pourra avoir des types différents d'accords entre le gouvernement fédéral et les provinces. Mais tous ces détails quant aux critères, à l'évaluation et à la qualité des données devront être réglés avant la signature par les deux paliers.

M. Dromisky: Je vous remercie.

M. Finlay (Oxford): Je présente mes excuses au comité et aux témoins pour mon absence au début de la séance. J'étais avec le ministre au sujet du document de discussion présenté aujourd'hui concernant les espèces menacées au Canada.

Quel est le mandat du Centre patronal de l'environnement du Québec?

M. Cloghesy: Cette organisation a été formée il y a environ 18 mois. Nous représentons une soixantaine d'entreprises et une quinzaine d'associations du Québec. Un certain nombre de nos membres sont des grosses sociétés multinationales, dont Bombardier, IBM et GM. Nous représentons également les associations des producteurs de produits chimiques, des banques, des compagnies d'assurance et la plupart des secteurs d'activité du Québec.

Notre mission se limite au domaine de l'environnement. Nous cherchons à établir de meilleures relations avec les pouvoirs publics avec lesquels nous traitons. Nous visons des solutions concertées, exemptes de confrontation. Nous voulons travailler avec les pouvoirs publics en tant que partenaires au sein de la société. Nous nous plaçons sous la bannière du développement durable.

Nous recherchons des moyens innovateurs de résoudre les problèmes auxquels notre société est confrontée. Comme vous le savez, la notion de développement durable couvre non seulement l'environnement, mais aussi l'économie. Notre mandat consiste entre autres à créer une mentalité écologiste chez les entreprises membres, afin qu'elles ne mettent pas de côté l'environnement lorsqu'elles établissent leurs plans d'affaires stratégiques. En ce sens, nous n'avons pas notre pareil en Amérique du Nord. Nous ne connaissons aucune organisation similaire à la nôtre.

[Text]

[Translation]

Mr. Finlay: I read something from the Ministry of Natural Resources the other day that talked about sustainable development in the mining industry. Can you comment on that? I think it is an oxymoron: once you've dug the ore out of the ground and extracted the nickel or the copper, there's no way you're going to sustain that mine.

• 1615

Mr. Cloughesy: The mining industry are part of our group. What you're referring to no doubt is conservation of resources and how does the industry equate sustainable development with their activities. I am not in a very good position to advise you on that, because seeing as we're such a new organization I haven't had a chance to really confer with our members on this type of a topic. But certainly if you ask me personally how I would view that, it is that there is a limited amount of resources. However, if you look at the recycling efforts, certainly in the metals area, mining companies should perhaps be getting involved in the recycling efforts and reusing the material that's already in existence.

I have to get back to you with a better answer on that, but that would be my view of sustainable development in a mining type of context.

Mr. Finlay: Thank you.

The Chair: Mr. Cloughesy, I wonder if you could just explain the difference between your proposed clause and the provision of paragraph 58(1)(d) of the act that says the minister has power to enter agreements and arrangements with other jurisdictions. Would you envisage any different powers or authorities, or what sorts of things are you suggesting should be in the clause?

Mr. Cloughesy: In the legal opinion that we conducted on the act, our conclusion was that this clause was not sufficient really, not clear enough to defend these agreements that currently exist between the federal government and other jurisdictions. We felt that something clear and to the point would better serve the government in this instance.

The Chair: More or less a clarification of paragraph 58(1)(d), or an expansion of it?

Mr. Cloughesy: No. We would not like to be in a position to suggest wording, obviously, because we feel this is better done by the government experts in this area. What we're looking for is something that would be broad enough to encompass say an accord similar to the one that Alberta currently comprises or others that are potentially about to be signed with other provinces.

We feel that the statement in that particular section you were referring to was not necessarily broad enough or specific enough to these accords, and therefore we feel it would be extremely important that this be included in the set of amendments at this time. When we talk of one assessment, one project, I believe the initial reaction is to believe that this means across the board, not only within the federal government system, but across the board, across the country. I think this is a bit misleading to leave it strictly within the federal jurisdictions.

The Chair: So your amendment would be an extension on the one project, one assessment amendment that is before this subcommittee.

M. Finlay: Je suis tombé sur un document du ministère des Ressources naturelles l'autre jour où il était question de développement durable dans l'industrie minière. Pourriez-vous nous en parler? Cela me paraît un paradoxe: une fois que l'on a extrait le minerai, exploité tout le nickel ou le cuivre, il est exclu que la mine puisse durer.

M. Cloughesy: L'industrie minière est membre de notre organisation. Vous parlez sans aucun doute de la conservation des ressources et de la façon dont l'industrie minière peut concilier ses activités avec le développement durable. Je ne suis pas très bien placé pour vous répondre, car nous sommes une organisation toute nouvelle et je n'ai pas encore eu la possibilité de parler de ce sujet avec tous nos membres. Mais si vous me demandez mon point de vue personnel, je dirais que les ressources naturelles existent en qualité limitée. Il est donc possible de faire des efforts de recyclage, notamment s'agissant des métaux, et les compagnies minières devraient peut-être s'intéresser davantage au recyclage et réutiliser les matières premières qui existent déjà.

Il faudrait que je vous revienne plus tard avec une meilleure réponse, mais voilà comment j'envisage le développement durable dans le contexte de l'industrie minière.

M. Finlay: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Cloughesy, pourriez-vous simplement nous expliquer la différence entre le texte que vous proposez et l'alinéa 58(1)d) de la loi qui dit que le ministre a pouvoir de conclure des accords avec d'autres autorités. Est-ce que vous envisagez des pouvoirs différents, ou bien qu'aimeriez-vous inscrire dans cette disposition?

M. Cloughesy: L'analyse juridique que nous avons faite de la loi nous amène à conclure que cette disposition n'est pas suffisamment claire pour que les accords actuellement signés entre le gouvernement fédéral et d'autres juridictions soient inattaquables. Nous pensons qu'il faudrait un libellé plus clair et précis.

Le président: Il s'agirait plus ou moins de préciser le sens de l'alinéa 58(1)d), ou de l'étoffer?

M. Cloughesy: Non. Nous n'aimerions pas devoir suggérer un libellé, évidemment, car nous pensons que les experts gouvernementaux en ce domaine sont mieux placés que nous. Nous cherchons une formule qui soit suffisamment large pour englober un accord similaire à celui signé ou sur le point d'être signé avec l'Alberta et d'autres provinces.

Nous considérons que le texte de cette disposition que vous avez mentionnée n'est pas assez clair ni assez précis et c'est pourquoi nous pensons qu'il est extrêmement important de rectifier cela lors de la refonte actuelle. Lorsqu'on parle d'une seule évaluation par projet, la réaction initiale est de considérer que cela s'applique à toutes les juridictions, et non pas seulement au niveau fédéral, mais à toutes les juridictions. Je pense qu'il est un peu trompeur de limiter cette notion au seul domaine fédéral.

Le président: Il s'agirait donc d'élargir la modification soumise au Comité intéressant la tenue d'une seule évaluation par projet.

[Texte]

Mr. Cloghesy: Absolutely.

The Chair: Because we have that jurisdictional restraint.

Mr. Cloghesy: That's exactly it.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Sauvageau, une autre question?

M. Sauvageau: Vous avez dit, et on le voit ici dans votre rapport, que vous avez communiqué avec plusieurs compagnies et plusieurs groupes qui faisaient part de leurs craintes sur les chevauchements et les doublages. Est-ce que vous pourriez nous donner quelques exemples de groupes qui ont trouvé des problèmes majeurs par rapport à cette loi et de quelle façon ça peut, soit leur amener des coûts supplémentaires, soit empêcher des investissements?

M. Cloghesy: Il s'agit surtout de l'élément incertitude que ça peut créer. En d'autres mots, un investisseur qui vient au Québec et qui envisage un projet d'ordre majeur, fait face, d'après notre interprétation de la situation, à deux évaluations complètement différentes.

Vous savez que le processus provincial est très différent du processus d'évaluation fédéral. Alors, même s'il y a une entente entre les deux niveaux de gouvernement, sans cette modification à la loi, l'investisseur reste dans le doute et à ce moment-là, il peut envisager des délais importants si on exige un autre type d'évaluation; et cette incertitude peut retarder ce genre d'investissement dont on a tant besoin.

• 1620

Je ne sais pas si je m'exprime assez clairement? Oui?

M. Sauvageau: C'est bien; oui.

Le président: Merci, monsieur Cloghesy. Nous avons d'autres témoins. Nous sommes obligés de nous arrêter. Merci beaucoup pour votre témoignage et votre voyage à Ottawa.

M. Cloghesy: Merci beaucoup, monsieur le président.

The Chair: I'd call on the witnesses from the Canadian Construction Association, Mr. Atkinson and Mr. Boucher. If you could just proceed with your presentation, we'll then have a question period from the members afterwards.

Mr. Michael Atkinson (President, Canadian Construction Association): Thank you and good afternoon.

My name is Michael Atkinson. I am the full-time president of the Canadian Construction Association. With me is Mr. Pierre Boucher, CCA's director of special services. Mr. Boucher is also a member of the regulatory advisory committee involved in the development of the necessary regulatory framework for the new Canadian Environmental Assessment Act.

The Canadian Construction Association welcomes this opportunity to present its views on Bill C-56, but before getting to our specific views I would like to briefly tell you about the association.

CCA is the national voice of Canada's dynamic construction industry. It is proud to represent close to 20,000 member firms from coast to coast. Since 1918 the association has served as the collective body to represent the interest of its member firms for policy formation, regulation and legislation.

[Traduction]

M. Cloghesy: Absolument.

Le président: À cause des contraintes juridictionnelles.

M. Cloghesy: Exactement.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Sauvageau, do you have another question?

Mr. Sauvageau: You said, and it is mentioned in your report, that you communicated with various companies and groups who expressed a concern about overlap and duplication. Could you provide us a few examples of groups who have had major problems in this regard and how this duplication can increase their costs or discourage investment?

Mr. Cloghesy: The problem is mainly the uncertainty it creates. In other words, an investor who comes to Quebec and is looking at a major project is faced, according to our interpretation of the legislation, with two totally different sets of assessments.

You know that the provincial process is very different from the federal assessment process. Therefore, even if there's an agreement between the two levels of government, without an amendment to this act, the investor will be faced with uncertainty, will have to be concerned about long delays if a second process of assessment has to be undertaken; and this uncertainty might jeopardize investments we very much need.

I don't know if I'm expressing myself clearly enough? Yes?

Mr. Sauvageau: Okay; yes.

The Chair: Thank you, Mr. Cloghesy. Although witnesses are waiting and we must now stop here. Thank you very much for appearing and coming all the way to Ottawa.

Mr. Cloghesy: Thank you very much, Mr. Chairman.

Le président: J'invite maintenant les représentants de l'Association canadienne de la construction, M. Atkinson et M. Boucher, à prendre place. Si vous voulez nous présenter votre mémoire, nous aurons ensuite une période de questions.

M. Michael Atkinson (président, Association canadienne de la construction): Je vous remercie et je vous souhaite un bon après-midi.

Je me nomme Michael Atkinson. Je suis président à plein temps de l'Association canadienne de la construction. Je suis accompagné par M. Pierre Boucher, le directeur des services spéciaux de l'ACC. M. Boucher est également membre du comité consultatif travaillant à l'élaboration du cadre réglementaire relatif à la nouvelle Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

L'Association canadienne de la construction est heureuse qu'on lui offre ainsi l'occasion d'exposer ses vues sur le projet de loi C-56. Avant d'aborder celles-ci, j'aimerais vous dire quelques mots au sujet de l'association.

L'ACC est le porte-parole national de l'industrie dynamique qu'est la construction canadienne. Elle est fière de représenter près de 20 000 entreprises, d'une côte à l'autre. Depuis 1918, l'association est l'organisme collectif qui défend les intérêts de ses membres au niveau de la formulation des politiques, de la réglementation et de la législation.

[Text]

CCA member companies are involved in all aspects of construction, with the exception of homebuilding. They carry out industrial, commercial, institutional, roadbuilding, sewer and water main construction, as well as the building of multi-unit residential complexes, in a multi-billion dollar industry that employs some 700,000 Canadians and contributes some \$13 billion in wages annually to the nation's economy.

CCA's member firms also manufacture and supply construction materials. Certainly our association very much supports the act, its intent and objectives, and certainly hopes that it will at least put environmental assessment back on a more certain path while relieving some of the uncertainty and some of the very frustrating delays that have occurred in the past.

CCA's comments on Bill C-56 are limited to two main areas. The first relates to the proposed amendment to section 4 of the Canadian Environmental Assessment Act, regarding the act's intent relative to streamlining of the assessment process. Secondly, we wish to express our concerns regarding amendments to section 58 of the act, which calls upon the minister to establish a participant funding program.

As I mentioned earlier, CCA strongly supports the intent of the act to eliminate unnecessary duplication in the environmental assessment process. We certainly echo the minister's sentiments to try to guarantee one project, one assessment. We have long advocated the adoption of a single environmental assessment and review process to avoid, as I mentioned earlier, the unnecessary duplication, costly delay and frustrating circumstances of the past. We certainly feel that the act provides for a better framework to avoid such problems.

To the best of our knowledge, however, other than the proposed amendment to section 4, which calls for the need for single assessments, and for some of the work that is ongoing with the regulatory advisory committee to try to provide the framework for guaranteeing, to use the minister's words, one project, one assessment, there do not appear to be sufficient measures within the act itself to bring about or work towards this objective.

CCA feels there should perhaps be further revision to the act to require or to ensure that these measures are in fact taken in a more active capacity. For example, we feel the Canadian Environmental Assessment Agency should be required by the act to play an active coordinating role in this area.

Just as is the case with respect to the public registry, where the agency is asked to play a communicating role to facilitate access to information, CCA believes the agency ought to be given the responsibility to notify government departments and agencies of their potential involvement in a pending environmental assessment, to take a more active role, since obviously a failure to make all possible authorities aware of either their potential involvement or a pending assessment process can lead to multiple assessments, duplications, challenges, etc. CCA feels the agency should be tasked with this responsibility, since it may be the only entity that can effectively perform such an active coordinating function.

[Translation]

Les compagnies membres de l'ACC sont actives dans tous les domaines de la construction, à l'exception de la construction domiciliaire. Elles réalisent des chantiers industriels, commerciaux, institutionnels, construisent des routes et des réseaux d'égouts et d'adduction d'eau, et construisent également des complexes résidentiels à logement multiples. Tout cela forme un secteur qui emploie quelque 700 000 Canadiens et qui verse près de 13 milliards de dollars en salaires chaque année dans l'économie canadienne.

Les entreprises membres de l'ACC fabriquent et fournissent également des matériaux de construction. Notre association appuie pleinement la loi, son esprit et ses objectifs, et espère qu'elle va au moins introduire un peu de certitude dans le processus d'évaluation environnementale et réduira les incertitudes et les longs délais que l'on a connus dans le passé.

Les buts de l'ACC concernant le projet de loi C-56 se limitent à deux grands éléments. Le premier est le projet de modification de l'article 4 de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, intéressant la rationalisation du processus d'évaluation. Deuxièmement, nous voulons exprimer notre préoccupation concernant les modifications apportées à l'article 58 de la loi, qui prévoit l'établissement par le ministre d'un programme de financement des intervenants.

Comme je l'ai mentionné, l'ACC est fortement partisane de l'élimination des dédoublements inutiles en matière d'évaluation environnementale. Nous souscrivons tout à fait au projet du ministre d'assurer une seule évaluation par projet. Nous préconisons de longue date l'adoption d'un seul processus d'évaluation environnementale pour éviter, comme je l'ai dit, les dédoublements inutiles, les retards coûteux et toutes les frustrations du passé. Nous pensons que la loi apporte un meilleur cadre pour éviter ces problèmes.

Cependant, à notre connaissance, hormis la modification proposée à l'article 4, qui fait état de l'opportunité d'évaluations uniques, et certains travaux en cours au comité consultatif sur la réglementation pour tenter de mettre sur pied un cadre approprié, il ne semble pas exister dans la loi de mesures suffisantes pour réaliser cet objectif d'une seule évaluation par projet.

L'ACC estime qu'il faudrait peut-être apporter d'autres modifications à la loi pour exiger ou pour s'assurer que ces mesures soient réellement prises. Par exemple, nous pensons que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait être tenue de par la loi de jouer un rôle de coordination active dans ce domaine.

Comme dans le cas du registre public, où l'agence est invitée à jouer un rôle de communication pour faciliter l'accès à l'information, nous pensons que l'agence devrait aussi être tenue de notifier les ministères et organismes gouvernementaux de leur intérêt potentiel dans une évaluation environnementale prochaine, car manifestement, si toutes les autorités concernées ne sont pas informées de leur participation potentielle ou de la tenue prochaine d'une évaluation, il peut en résulter des évaluations multiples, des dédoublements, des contestations, etc. Nous considérons que cette tâche doit être confiée à l'agence car elle sera sans doute la seule entité qui puisse assurer efficacement une telle fonction de coordination.

[Texte]

[Traduction]

• 1625

In conclusion on that particular aspect, CCA would suggest to this subcommittee that it consider additional amendments to appropriate sections of the act, mandating the agency to take this active coordinating role to ensure that the very critical stated objectives mentioned in the proposed amendment to section 4 are in fact pursued.

I'll move on to our second part, which deals with section 58 and the amendment proposed there to require the minister to establish a participatory funding program. As we understand it, currently this is at the discretion of the minister in the existing wording of the act. CCA and its membership are in principle opposed to so-called intervener or third-party funding programs in the environmental review and assessment process, whether financed by government or not. I think it stands to reason that we're even more opposed when the proponents themselves are required to finance such interventions through government legislation or regulation.

CCA contends that the federal government itself should not subsidize third parties or interveners in an environmental review or assessment process. Government simply cannot afford this, given its current fiscal status. Even though the amounts of moneys that have been apportioned or set aside for this purpose in the past are not sizeable amounts when compared to the government's current debt and deficit situation, it is still a situation that begs the question of why government is involved in such a program.

There's no disputing the fact that government's role—prudent role, historical role, traditional role, and responsible role—in this area is to protect the environment through legislation, such as this act, and through regulation. One question is the idea of going that step further and assist in the actual direct funding of third-party intervention or access to the process, especially given the government's current fiscal situation.

I'll go on to an even more scary situation from the point of view of our membership. That is a situation that would see proponents themselves be asked or forced to finance such schemes, as is the case in some provincial jurisdictions. We would find this very objectionable. In fact it is a practice which we contend is an enormous deterrent to capital investment in this country.

Participant funding or intervener funding programs, if established, we believe must have strict eligibility requirements to avoid abuse, particularly from consultants, who will seek to make a business of obtaining such funding for otherwise perhaps non-interested groups. Being a member of the legal profession myself, perhaps I can throw little stones in our own glass house.

We are very concerned about situations in which a "cottage industry", to use the vernacular, arises and situations that, because this funding is available, will attract consultants and professionals to access that funding on behalf of groups, who would otherwise perhaps be able to raise those funds from within their own means. We certainly would therefore suggest that should such programs be established formally under this legislation, suitable criteria be put in there to ensure that the funds are dispensed appropriately, properly, and with some consideration of caps.

Pour conclure sur cet élément particulier, l'ACC recommande au comité d'apporter des changements additionnels aux dispositions appropriées de la loi, dans le but d'attribuer à l'agence ce rôle de coordination active pour s'assurer que les objectifs essentiels énoncés à la modification proposée à l'article 4 soit concrètement atteints.

Je passe maintenant au deuxième élément, à savoir l'article 58 et la modification exigeant du ministre qu'il établisse un programme de financement des participants. À notre connaissance, ce financement est actuellement laissé à la discrétion des ministres. L'ACC et ses membres sont opposés au principe du financement des intervenants ou des tiers dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, que ce financement provienne du gouvernement ou non. Nous sommes encore plus opposés, évidemment, lorsque les auteurs des projets sont tenus eux-mêmes de financer ces interventions par le biais d'une loi ou d'un règlement gouvernemental.

L'ACC estime que le gouvernement fédéral lui-même ne devrait pas subventionner les tierces parties ou intervenants dans un processus d'évaluation environnementale. Le gouvernement n'en a tout simplement pas les moyens dans la situation financière actuelle. Même si les montants réservés à cette fin par le passé ne sont pas importants comparés à la dette et au déficit actuels du gouvernement, il y a lieu de se demander quelle justification il y a à le faire.

Il n'est pas contestable que le rôle du gouvernement—son rôle historique, traditionnel, son devoir de prudence et son sens des responsabilités—consiste à protéger l'environnement par des lois, comme celle-ci, et des règlements. Mais il est plus contestable de faire un pas de plus et de financer directement les interventions de tierces parties ou l'accès de tiers au processus, surtout dans la situation financière actuelle du gouvernement.

J'esquisserais même un scénario encore plus terrifiant pour nos membres. Ce serait l'obligation pour les auteurs d'un projet de financer eux-mêmes, de leur poche, ces interventions comme c'est déjà le cas dans certaines provinces. Nous y serions tout à fait opposés. C'est en effet une pratique qui représente une dissuasion énorme pour l'investissement dans notre pays.

Les programmes de financement des participants ou intervenants, si l'on se résout à les créer, devront être assortis de critères d'admissibilité stricts pour éviter les abus, particulièrement de la part des consultants, qui érigeront en véritables entreprises l'obtention de tels crédits pour des groupes qui autrement ne seraient peut-être pas intéressés. Étant juriste moi-même, je peux peut-être me permettre de jeter quelques pierres dans le jardin de la profession.

Nous craignons des situations où une «industrie» serait créée, du fait que l'existence d'un financement attirerait des experts-conseils et des professionnels qui demanderaient ces crédits pour le compte de groupes qui autrement pourraient se financer eux-mêmes. Nous pensons donc que de tels programmes devront être instaurés avec des règles rigides établies dans la loi et des critères appropriés afin d'assurer que les fonds soient distribués sans excès, et peut-être avec certains plafonds.

[Text]

For example, on smaller projects where the total development cost is somewhat minimal, some regard should be taken into consideration with respect to the amount of money that would be available for such funding.

CCA is certainly appreciative of the opportunity to express our views in these matters and thanks the sub-committee for its attention. Mr. Boucher and I would be pleased to hear comments and field your questions. Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. Atkinson.

Mr. Sauvageau.

[Translation]

Par exemple, dans le cas des projets plus petits dont le coût total est relativement faible, il faudrait envisager de limiter les fonds qui pourraient être disponibles aux intervenants.

L'ACC est heureuse de cette occasion d'exprimer les vues de ses membres sur ces question et remercie le comité de son attention. M. Boucher et moi-même serons ravis de répondre à vos questions. Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie, monsieur Atkinson.

Monsieur Sauvageau.

• 1630

M. Sauvageau: Bonjour messieurs. Si j'ai bien compris, le principal objet de votre présentation est de demander qu'on diminue un peu les ressources pour que les tierces parties qui veulent venir témoigner dans le cadre d'une évaluation n'obtiennent pas les ressources venant du ministère de l'Environnement. Est-ce que c'est de cette façon qu'on doit interpréter votre mémoire ou bien est-ce que je me trompe?

Mr. Atkinson: We realize that there are certain participant funding programs in place now, and our concern is that the current amendment to the act, as we read it, makes this a mandatory requirement. It changes the wording to say the minister "shall" establish such programs whereas the current language is "may", which implies a certain discretion on the part of the minister.

To answer your question more directly, our membership is opposed to the current practice of the federal government providing intervenor or third party funding.

M. Sauvageau: Oui mais vous êtes quand même conscients qu'il y a des organismes qui ont à coeur de s'occuper de la protection de l'environnement et qui n'ont pas toujours les budgets nécessaires pour se déplacer, ou les budgets pour entreprendre des études et des consultations, ou encore pour venir témoigner. De plus, ce ne sont pas forcément des groupes radicaux et ils peuvent apporter un éclairage différent lorsqu'un problème se présente dans une situation donnée. Donc, ces montants peuvent peut-être leur être utiles et nous être utiles aussi de la même façon. Est-ce que vous êtes d'accord?

Mr. Atkinson: First of all, I never used the word radical in categorizing those particular groups. Our position is that if there is a concern among the general public or any group or interested Canadians in the development of certain projects and their environmental impact, it's well within their ability to raise funds for that purpose, and that the federal government, given its current fiscal situation, can ill afford to do so.

M. Sauvageau: Dans le cadre d'une autre loi, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, l'article 108 donne la permission à des individus de porter plainte face au gouvernement, et on voit qu'il y a eu à peu près huit demandes dont trois seulement ont été retenues. Ne pensez-vous donc pas qu'on devrait faciliter l'accès à l'information et l'accès aux différentes lois pour que le grand public canadien, parce qu'il est concerné par ces projets, puisse venir témoigner ou porter ses recommandations devant un comité? Ne pensez-vous pas qu'on devrait plutôt leur faciliter la vie plutôt que de la leur compliquer?

Mr. Sauvageau: Welcome, gentlemen. If I understood you correctly, the main point in your presentation is asking for a small decrease in funding so that third parties who want to intervene in an assessment cannot obtain funding from the Department of the Environment. Am I correct in this interpretation of your brief?

M. Atkinson: Nous savons qu'il existe déjà certains programmes de financement des tierces parties et notre préoccupation est que la modification proposée à la loi, selon notre interprétation, en fait quelque chose d'obligatoire. Il y a une modification du libellé qui relève de la latitude du ministre de créer ou non de tels programmes qui existaient auparavant.

Pour répondre plus directement à votre question, nos membres sont opposés au fait que le gouvernement fédéral finance les intervenants ou les tierces parties comme il le fait déjà.

Mr. Sauvageau: Yes, but you are aware that there are organizations sincerely concerned with protecting the environment and who don't always have enough resources to travel, or to undertake studies or consultations, or even to go to the hearings. These are not necessarily radical groups, and some are able to bring in a different perspective in a given situation. This funding could be useful to them and also useful to us. Do you agree?

M. Atkinson: Tout d'abord, je n'ai jamais utilisé le mot radical pour qualifier ces groupes. Notre position est que si le public en général ou un groupe en particulier ou un ensemble de Canadiens sont intéressés par certains projets et leur impact écologique, ils ont tout à fait la possibilité de collecter des fonds pour cela, et que le gouvernement fédéral, dans la situation financière actuelle, n'a pas les moyens de les leur verser.

Mr. Sauvageau: Under a different act, the Canadian Environmental Protection Act, section 108 allows individuals to table complaints against the government and you know that there have been eight of those, three of which only have been upheld. Don't you think we should make access to information and access to various legislations easier so that members of the public who are concerned by these projects could appear at hearings to express those concerns and make recommendations? Don't you think we should make things easier for the public rather than more difficult?

[Texte]

Mr. Atkinson: I couldn't agree with you more that the government should do whatever it can to make access to the process more open and accessible. Our only quarrel is with public funds being made available to fund groups in availing themselves of that process. Anything that can be done to make it easier short of actually funding third parties or interveners is not a problem. That's part of government's role to make the whole functioning of government and of public fora much more accessible to Canadians.

M. Sauvageau: Si jamais on donnait suite à votre proposition, est-ce que vous ne craignez pas que ça s'étende à d'autres comités comme celui-ci par exemple, et qu'au niveau des témoins on ait plutôt des témoins venant du milieu industriel et un peu plus à l'aise financièrement et qu'on élimine de cette façon une sorte de témoignage qui pourrait nous être utile, c'est-à-dire qu'on aurait seulement un côté de la médaille? Si on utilise ce principe à plus grand échelle, on risque donc de n'entendre que les recommandations d'une partie de la population, alors qu'on devrait entendre l'ensemble des recommandations de la population. N'est-ce pas un danger lorsqu'un problème se présentera?

Mr. Atkinson: I believe that if the story is worth telling, then it will be told. It doesn't necessarily need direct funding from the federal government to make the story heard—to use your example, if in fact Canadians turn to their members of Parliament or to other elected representatives to intercede in such measures, that where there's a will there's a way, without a block of public funds being made available to groups to prepare their case.

• 1635

One of the questions that I was presuming would be asked was aren't you afraid, Mr. Atkinson, that by calling upon the federal government to get out of participant funding that would drive it onto the developer, onto the proponent, and cause them to fund it? That's why I was very careful in my opening remarks to say that this practice is even more objectionable, for the reasons I've stated.

I guess if participant funding is what is going to be the reality, what we're arguing for is to ensure that there are strict criteria, that there are caps, that there are safeguards and measures put into the administration of those funds to ensure that it's not being seized upon by a cottage industry, as I've described it, and that it is going to legitimate third party interveners who have a legitimate story to tell.

M. Sauvageau: Maintenant, je change de sujet. Est-ce que, en tant qu'Association de la construction, vous voudriez apporter des corrections ou des améliorations à la loi actuelle, au niveau des dédoublements ou autres problèmes que vous rencontrez au sujet de l'évaluation environnementale?

Mr. Atkinson: I would probably wave a magic wand and have one project, one assessment tomorrow, saying that is the intent in the legislation. I guess this is the point we're getting to. You've asked what we would change. We'd try to see a situation—and we've made one recommendation—that would ensure that the intent of the act that's being amended in section 4 to add "one project, one assessment", that there is some active measure in there to make that a reality and not just a stated objective.

I realize there is work currently on the regulatory side in this area. You ask me what the construction industry would change. Number one, it would like to see some more active wording, some more active measures, some more supportive

[Traduction]

M. Atkinson: Je suis tout à fait d'accord avec vous, le gouvernement doit faire tout son possible pour rendre le processus plus ouvert et accessible. Notre seul reproche concerne l'octroi de fonds publics à des groupes pour cela. Tout ce que l'on peut faire pour faciliter les choses, hormis financer des tierces parties ou des intervenants, ne nous pose aucun problème. C'est le rôle du gouvernement de rendre beaucoup plus accessible aux Canadiens l'appareil gouvernemental et les organismes publics.

Mr. Sauvageau: If we were to implement this suggestion, aren't you afraid this might be extended to other committees like this committee, for example, and that we will only hear witnesses representing the industry and who are well off, which would prevent us from hearing from witnesses coming down on the other side of issues. We would be getting a lopsided advice if your principle were applied on a wider scale. Don't you think that would be dangerous?

M. Atkinson: Je pense que si une argumentation mérite d'être présentée, elle le sera. Il ne faut pas nécessairement pour cela un financement direct du gouvernement fédéral—pour reprendre votre exemple, si les Canadiens se tournent vers leurs députés ou d'autres élus pour intercéder, sans qu'il y ait forcément des crédits publics offerts à ces groupes pour préparer leur argumentation, qui veut la fin trouvera les moyens.

Je craignais que l'on me demande: «Monsieur Atkinson, en réclamant que le gouvernement fédéral cesse de financer les participants, est-ce qu'il n'en résultera pas que les auteurs des projets seront obligés de le faire à la place?» C'est pourquoi j'ai pris grand soin dans mes remarques liminaires d'indiquer que ce serait encore plus contestable, pour les raisons que j'ai dites.

Si l'on décide d'instaurer un financement des participants, nous disons qu'il faudra l'assortir de critères stricts et de plafonds, c'est-à-dire qu'il y a des garde-fous au niveau de l'administration de ces fonds afin d'assurer qu'ils soient distribués à des intervenants légitimes, qui ont quelque chose de légitime à dire, au lieu d'alimenter simplement toute une industrie d'experts-conseils.

Mr. Sauvageau: Let me change the subject. Are there any changes or improvements to the present act that the Canadian Construction Association would like to suggest, with regard to duplication or other problems with environmental assessments?

M. Atkinson: Si j'avais une baguette magique, pour avoir dès demain une évaluation unique par projet, c'est ce que nous souhaitons. Vous me demandez quels changements nous aimerions. Nous aimerions qu'il soit assuré—et nous avons formulé une recommandation en ce sens—que cela soit expressément énoncé à l'article 4, qu'il y ait quelque chose de concret qui l'exige au lieu que ce soit un vœu pieux.

Je sais que l'on travaille actuellement sur le règlement d'application à cet égard. Vous me demandez ce que l'industrie de la construction aimerait voir changer. Premièrement, nous aimerions un libellé un peu plus clair, des mesures plus actives

[Text]

measures in the legislation, which would satisfy us that this objective is going to be actively pursued. One of the recommendations we've made is that the agency itself be charged with the responsibility of taking a more active coordinating role in that function.

I guess the other thing I would like to see changed in the act is the situation that would not see a participant funding program established for the reasons I've given. However, if that is what is to be, then my remarks go back to ensuring, either through some administrative guidelines or some other procedures, that there are some pretty strict administrative requirements put on the ability to access those funds.

The Chair: *Merci, monsieur Sauvageau.* Mr. Dromisky, did you have a question?

Mr. Dromisky: Could you first of all clarify or identify current funding sources and for whom these sources are available?

Mr. Atkinson: Mr. Boucher may want to comment on that.

Mr. Pierre Boucher (Director of Special Services, Canadian Construction Association): It's currently a participating funding mechanism. It was put in place, I believe, as part of the green plan. It was, I believe, \$8.5 million over a period of six years. A mechanism was put in place with eligibility criteria and so on, and people have been able to access funds through that program. As we say there, it entrenches more legal ways for the minister to set up a program.

What CCA is saying is that given the fiscal situation of the government and given that the role of the government in preserving the environment is to have put an act such as this one, we believe further funding or other funding mechanisms should be provided by the interveners themselves. Based on that premise we feel that with the act as it is, providing a consultation process and so on, people will have a chance to voice their concerns, but if they want to do more than that they should be able themselves to fund their participation.

• 1640

Mr. Dromisky: As I interpret that, in a community situation public participation would be practically non-existent. They may complain and they may voice their opinion regarding a project, but if they don't have collectively some strategy for collecting funds in order to hire the proper people with the proper tools for making a valid assessment regarding a pending project, then the people with the money who are going to have the project implemented are the victorious ones. They really know with that type of position you're maintaining that they will always be in the forefront, without any questions of accountability that have to be addressed by them as far as the public is concerned.

Mr. Atkinson: Your argument is an argument that suggests that situation should work all the time in society, and that's not really the experience. I guess what we're saying is if the access to the system is so costly that it requires the federal government to provide that funding, then perhaps the access to the system should be looked at. I can't think of any instances off the top of my head, but there may well be certain financial barriers to accessing that system that perhaps should be looked at and reviewed to make the access more open.

[Translation]

dans cette loi, pour nous convaincre que cet objectif va être activement poursuivi. L'une des recommandations est que l'agence elle-même soit chargée de jouer un rôle de coordination plus actif à cet égard.

Une autre chose que j'aimerais voir modifier dans la loi est la suppression du programme de financement des participants, pour les raisons que j'ai dites. Cependant, s'il doit y en avoir un, alors il s'agit d'assurer, par des lignes directrices administratives ou quelque autre procédure, que des critères administratifs très stricts soient être respectés par quiconque veut accéder à ces fonds.

Le président: *Merci, M. Sauvageau.* Monsieur Dromisky, aviez-vous une question?

M. Dromisky: Pourriez-vous d'abord nous indiquer quelles sont les sources actuelles de ce financement et qui peut en disposer?

M. Atkinson: M. Boucher voudra peut-être répondre.

M. Pierre Boucher (directeur des Services spéciaux, Association canadienne de la construction): C'est actuellement un mécanisme de financement participatif. Il a été mis en place, je crois, dans le cadre du Plan vert. Il s'agissait, si je me souviens bien, de 8,5 millions de dollars sur six ans. Un mécanisme a été mis en place, avec des critères d'admissibilité etc., et des groupes ont pu obtenir des crédits par le biais de ce programme. Comme nous le disons, la modification projetée impose en droit une plus grande obligation au ministre de constituer un tel programme.

Nous estimons que, vu la situation financière du gouvernement et étant donné que le gouvernement s'acquitte largement de son rôle dans la préservation de l'environnement en adoptant une loi comme celle-ci, les intervenants devraient trouver eux-mêmes leur financement. Avec la loi telle qu'elle sera, qui instaure un processus de consultation etc., le public aura l'occasion de faire entendre son avis, et ceux qui voudraient faire davantage devraient trouver eux-mêmes les moyens de financer leur participation.

M. Dromisky: À mon sens, cela interdirait pratiquement toute participation du public dans certains cas. Il pourra se plaindre, il pourra formuler une opinion sur un projet, mais s'il n'y a pas de stratégie collective de collecte de fonds pour pouvoir engager les experts voulus pour faire une évaluation valide concernant le projet, alors ceux qui ont l'argent sortiront gagnants à tous les coups. Avec la position que vous défendez, ils savent qu'ils auront toujours une voix prépondérante, sans avoir à se justifier devant le public.

M. Atkinson: Votre argument suppose que c'est ainsi que les choses se passeront chaque fois, et ce n'est pas réellement notre expérience. Notre position, en somme, est que si l'accès au système est tellement coûteux que le gouvernement fédéral doit fournir ce financement, alors peut-être faudrait-il revoir l'accès au système. Je n'en vois pas d'exemple a priori, mais il peut exister certains obstacles financiers qui empêchent d'accéder au système et qu'il faudrait peut-être démanteler pour rendre le système plus ouvert.

[Texte]

[Traduction]

Certainly the notion that the way to fix the problem is to simply provide more funding and open up the public purse is what our organization is concerned about. We're certainly not suggesting that in any way, shape or form access should be restricted. What you're suggesting is that because there is no federal funding available, access will somehow be restricted or that someone may not be able to make the just case possible because they cannot rely on or use or utilize federal funding.

So you're making a judgment call there. What we are saying is if the cost to get involved is restricted to begin with, and therefore federal funds have to be made available, then the access mechanism itself should be looked at.

Mr. Dromisky: Yes, there is no doubt I am making a few attributions regarding the scenario you're presenting. I am quite sure that you are doing the very same thing in order to protect your own interests. But there are certain situations and scenarios that could crop up in our society where funding may have to be provided for certain groups in order to fulfil their obligations as citizens in a certain community. I am talking about people who are in northern concerns, northern environments, such as the native people of this country, who do not have the funds to go into an in-depth study of the impact of any major project up north would have on their environment. Somebody has to assist these people, because whether we want to face the facts or not in any kind of an assessment being made where the human being has to make judgments, judgments could be made in such a way with the alteration or varying perceptions of any criterion to the benefit of any client concern.

In other words, a big company or maybe some level of government can tamper—putting it simply and crudely—with the evidence and present it in such a way that they would be victorious, as I said before.

Mr. Atkinson: I certainly am not debating your description of how that process should work with viewpoints from all concerned. I am certainly not debating that. But I guess one would argue that with a \$500 million millstone hanging around your neck, the extent to which government federally can continue to fund such programs is questionable. In a better fiscal situation, perhaps.

The Chair: Thank you. Mr. Finlay, do you have some questions?

Mr. Finlay: Thank you, Mr. Chair.

I take it that the Canadian Construction Association is not a member of the Quebec Centre for Industry and Environment. I must say I appreciate your candour, sir. I am not sure that the environment has much credence in your philosophy.

Mr. Atkinson: Sir, I would disagree with that.

Mr. Finlay: If industries were paying—all industries, all businesses—the true cost of what they do and how they make their money, we would be dealing with a green accounting system that took into account in the beginning the cleaning up afterwards, the restoring to health, etc.

Ce qui nous préoccupe, c'est cette idée que pour résoudre le problème, il suffit d'ouvrir la bourse publique et de distribuer des fonds. Nous ne préconisons absolument pas, en rien, de restreindre l'accès. Il n'en est aucunement question. Vous semblez postuler qu'en l'absence de fonds fédéraux, l'accès serait restreint ou que quelqu'un serait dans l'impossibilité de faire valoir une argumentation pertinente par manque de crédits fédéraux.

C'est une affaire de jugement. Nous disons que si le coût de l'intervention est tellement élevé qu'il faille des fonds fédéraux pour la rendre possible, alors il faudra peut-être revoir le mécanisme d'accès.

M. Dromisky: Oui, il est certain que mon scénario repose sur un certain nombre d'hypothèses. Mais je suis sûr que vous en faites autant pour protéger vos intérêts. Mais il pourrait se produire certaines situations ou scénarios dans notre société où il sera indispensable d'offrir un financement à certains groupes pour qu'ils puissent assumer leurs obligations de citoyens dans une collectivité donnée. Je songe aux habitants du Nord, tels que les autochtones, qui n'ont pas les moyens de réaliser une étude en profondeur de l'impact de tout grand projet sur leur environnement. Il faut que quelqu'un les aide, car regardons les choses en face, dans toute évaluation où les êtres sont appelés à prononcer des jugements, des influences pourraient s'exercer pour altérer ces jugements dans l'intérêt d'un client.

En d'autres termes, une grosse société ou peut-être un gouvernement pourrait manipuler—pour dire les choses simplement et crûment—les données et les présenter de façon à obtenir une décision favorable, comme je vous l'ai dit.

M. Atkinson: Je ne conteste nullement votre description de la façon dont le processus devrait fonctionner, avec la possibilité pour tous les points de vue de s'exprimer. Je n'ai rien contre cela. Mais avec une ardoise de 500 milliards de dollars autour du cou, on peut se demander dans quelle mesure le gouvernement fédéral peut continuer à financer de tels programmes. Peut-être si la situation financière s'arrange.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Finlay, avez-vous des questions?

M. Finlay: Je vous remercie, monsieur le président.

Je suppose que l'Association canadienne de la construction n'est pas membre du Centre patronal de l'environnement du Québec. Je dois dire que j'apprécie votre franchise, monsieur. Je ne suis pas certain que l'environnement occupe une grande place dans votre philosophie.

M. Atkinson: Vous vous trompez, monsieur.

M. Finlay: Si les industries payaient—toutes les industries—toutes les entreprises—le coût véritable de tout ce qu'elles font pour gagner leur argent, nous aurions un système de comptabilité verte où serait chiffré dès le début le coût du nettoyage de l'environnement, du rétablissement de l'environnement, etc.

[Text]

[Translation]

• 1645

You've talked about government being prudent and responsible. In my world view, all groupings, be they individuals or associations or industries, are responsible for their role within the environment. It is much cheaper to fix a problem in the environment before we create it than afterwards.

What this act is doing, hopefully, is seeing that those concerns are dealt with before the funding, before the development, before we build pipelines in northern Russia that are inadequate, and before we put pipelines across people's land which come out of the ground and for which repairs are ignored because there is no clout in the National Energy Board to do that.

If it's a provincially organized pipeline there is intervenor funding and landowners get a great deal of respect from Union Gas and from the oil companies. I have dealt with people who have dealt with these companies. They avoid arbitrations and energy board hearings by going to the people whose land they are using and explaining and saying here is what we want to do and here are the safety factors and here is what we'll do afterwards.

That is not the experience of my constituents with the inter-provincial pipeline company and the National Energy Board hearing. They had to raise the funds themselves and they are deathly afraid that under the act the oil companies will change the rules a little bit and say that's not the project we want. Next they will want another project and they'll have to raise more money.

The Chair: Do you have a question?

Mr. Finlay: My question is that I don't hear any evidence from the witness that these inconsistencies and these problems and the fact that many people are concerned about their environment arise.

Mr. Atkinson: Mr. Chairman, I can answer.

First of all, I have no argument with what you've said. In fact, our association very much supports the act for the very points you have set: to ensure that an assessment is done, is comprehensive, etc., so that by the time the green light goes on to allow development and construction to proceed, our members can proceed through to completion without the fear or uncertainty of what has happened in the past, with challenges that have led to further delays that have led to further assessments.

We are very supportive of the legislation for that very purpose. We are not here to say there shouldn't be any assessments. In fact, I can't underscore more that we support this legislation for putting the environmental review and assessment process back in a situation where there is some sanity to the whole process so you don't have a situation where you have gone through what appears to be a proper assessment, have built back into the design and the construction procedures

Vous avez parlé d'obligation pour le gouvernement de se montrer prudent et responsable. Dans ma conception du monde, toutes les entités, qu'il s'agisse d'individus ou d'associations ou d'industries, sont responsables de ce qu'elles font à l'environnement. Il en coûte beaucoup moins cher de prévenir un problème écologique que de le régler après coup.

Ce que fait cette loi, il faut l'espérer, c'est de veiller à ce que ces considérations soient prises en compte avant les montages financiers, avant la conception, avant la construction de pipelines dans le nord de la Russie qui vont fuir, avant de construire des pipelines sur des terrains privés et avant qu'ils polluent parce que les réparations requises ne seront pas faites à temps, du fait de l'impuissance de l'Office national de l'énergie.

S'il s'agit d'un pipeline relevant de la compétence provinciale, il y a un financement des intervenants et les propriétaires de terrains sont traités avec beaucoup de respect par Union Gas et les compagnies pétrolières. Je connais des gens qui ont traité avec ces compagnies. Ces dernières évitent les arbitrages et les audiences devant les autorités réglementaires en allant voir les propriétaires des terrains sur lesquels elles passent, pour expliquer les projets, expliquer les mesures de sécurité prises et comment la remise en état sera faite ultérieurement.

Ce n'est pas du tout comme cela que procède la compagnie de pipelines interprovinciaux et ce n'est pas comme cela que les choses se passent devant l'Office national de l'énergie. Les propriétaires ont dû réunir des fonds eux-mêmes et leur grande crainte est que les compagnies pétrolières modifient un peu leur projet, comme la loi les y autorise, et présentent un projet légèrement différent. Les intervenants devront alors tout recommencer et trouver de nouveau de l'argent.

Le président: Avez-vous une question?

M. Finlay: Ma question est que je n'entends rien dans la bouche des témoins réfutant que ces incohérences et ces problèmes existent et que ces préoccupations des gens inquiets pour leur environnement sont justifiées.

M. Atkinson: Monsieur le président, je peux répondre.

Tout d'abord, je ne conteste rien de ce que vous avez dit. En fait, notre association est tout à fait en faveur de la loi pour la raison même que vous avez indiquée: veiller à ce qu'une évaluation ait lieu, soit complète etc., de façon à ce que, une fois le feu vert donné, nos membres puissent ouvrir le chantier et achever les travaux sans avoir à pâtir des incertitudes que l'on a vu par le passé, avec des contestations qui entraînent de nouveaux retards, qui entraînent de nouvelles évaluations.

Nous sommes tout à fait favorables à la loi pour cette raison. Nous ne contestons pas du tout la nécessité de telles évaluations. Au contraire, nous sommes totalement d'accord avec cette loi, qui réintroduit un peu de rationalité dans ce processus d'évaluation environnementale, afin que l'on ne revoit plus ces situations où l'on pense avoir fait une bonne évaluation, avoir intégré dans la conception et la construction les changements voulus, aux frais du promoteur, pour éviter les

[Texte]

and methods at the developer's cost to ensure that those environmental concerns are safeguarded, and then realize that you have already invested your money. You are then into a position where you are back to square one again because of a court challenge because of the uncertainty of the past.

We certainly support the legislation from that perspective. All we're saying on the part of intervenor funding, etc., is that we question the establishment of participatory funding programs. If they are to be established and funded with federal funds, we're asking for criteria, administrative guidelines, etc., which will ensure that those funds are used prudently and properly.

We're not suggesting there are not groups that have not had the access they ought to have had in the past due to problems with financing. But again, we say that often you have to look to the access itself. If it is expensive, if it is a burdensome process, then let's look at making accessibility in those situations more streamlined.

Mr. Finlay: I appreciate the answer. However, it's based upon two assumptions I am certainly not prepared to accept.

• 1650

We have had numerous witnesses before the environment committee over the last five months who have indicated quite clearly that the assessment process simply doesn't do an adequate job when it concerns the bureaucracy and the developer or the construction or Quebec Hydro or Ontario Hydro or what have you. It is fundamental in our whole system that the public have some hand in what is an adequate assessment. They are very much looking to that.

We cannot rely on merely the bureaucracy and the groups that want to develop something. That's why we have the problems with the Three Gorges dam in China, because the people are not involved. How are you going to have that third party involvement? If you don't provide money for them, you're going to end up with what Mr. Dromisky has been pointing out. You're going to end up with a disadvantage, having no chance to come to the table because it's too expensive and they're shut out.

Mr. Atkinson: Well, the assumption in that comment is that it costs financially to be involved in the process. My question goes back again to shouldn't we be looking at why it costs so much to be involved in the process?

Mr. Finlay: Partly, I guess, because the people in the process are coming from different points of view and the people with the money are interested often in making money and building the project.

The Chair: I guess it's time to move on. We now have the witnesses asking the questions.

Mr. Atkinson, I know you've stated your case rather clearly on the question of participant funding but we had witnesses this morning who were recommending very strongly that there be some form of a proponent-paid participant funding. The way you're describing it is the worst case scenario. We know there are a lot of up-front costs for proponents. The engineering studies and all the groundwork that needs to be done are there now.

[Traduction]

problèmes d'environnement, et devoir ensuite tout recommencer, une fois les investissements faits, à cause d'une contestation judiciaire, comme on le voyait par le passé où l'incertitude régnait.

Nous sommes tout à fait favorables à la loi sur ce plan. Tout ce que nous disons, par rapport au financement des intervenants etc., c'est que nous sommes opposés à la mise en place de programmes de financement des participants. S'il doit y en avoir, nous demandons à ce qu'il y ait des critères, des lignes directrices administratives, etc. pour veiller à ce que ces fonds soient utilisés adéquatement et parcimonieusement.

Nous ne disons pas qu'il n'a jamais existé de groupes qui n'ont pu avoir un accès suffisant, par le passé, par manque de fonds. Mais encore une fois, nous disons qu'il faut revoir l'accès lui-même. S'il est trop coûteux, si c'est un processus trop lourd, alors il faut améliorer l'accessibilité.

M. Finlay: J'apprécie la réponse. Cependant, elle repose sur deux suppositions que, pour ma part que, je réfute.

Au Comité de l'environnement, nous avons entendu nombre de témoins au cours des cinq derniers mois qui nous ont dit très clairement que le processus d'évaluation est vicié lorsque l'administration, les promoteurs, Hydro-Québec, Hydro-Ontario ou qui que ce soit d'autre à la haute main. Il est essentiel à tout le système que le public ait son mot à dire sur ce qui constitue une évaluation adéquate. C'est ce que les gens réclament.

On ne peut pas s'en remettre à l'administration et aux groupes qui veulent réaliser un chantier. C'est pourquoi nous avons des problèmes avec le barrage des Trois gorges en Chine, parce que la population n'a pas son mot à dire. Comment obtenir cette participation de tierces parties? Si vous ne les aidez pas financièrement, vous allez vous retrouver avec la situation que M. Dromisky a décrite. Des tierces parties seront désavantagées, seront évincées de la table parce que l'intervention coûte trop cher et qu'elles n'ont pas les moyens.

M. Atkinson: Oui, mais vous postulez pour dire cela qu'il en coûte financièrement cher de participer au processus. Je vous renvoie encore à ce que j'ai dit, à savoir qu'il faudrait peut-être se demander pourquoi cela coûte si cher.

M. Finlay: C'est bien en partie parce les tiers viennent d'horizons divers et ont des points de vue différents, et que ceux qui ont de l'argent veulent en gagner et réaliser le projet.

Le président: Je pense qu'il est temps de passer à quelqu'un d'autre. Avant que les témoins ne se mettent à poser les questions eux-mêmes.

M. Atkinson, je sais que vous avez indiqué très clairement votre position sur la question du financement des participants, mais nous avons entendu ce matin des témoins qui nous ont fortement recommandé d'instituer une forme de financement des participants par les promoteurs des projets. À vous entendre, ce serait là le pire scénario. Nous savons que les promoteurs ont des coûts initiaux importants, avec les études d'ingénierie et tout le travail préparatoire à effectuer.

[Text]

I think often when we end up into assessments where people are objecting and concerned, it's because maybe some of that work hasn't been done sufficiently or properly. How about the suggestion of a system where the proponent would only pay for funding when after the course of the assessment it's found they were lacking in doing some of that up-front work? In cases where they found the work was done, there would be no requirement of the proponent to pay that sort of participant funding.

Mr. Atkinson: Well, I'm not sure I totally understand your comment. If it's a situation where you're saying you would call upon the proponent to make funds available to third parties in the event that they don't somehow meet the requirements of—

The Chair: —of whatever the project it is that's being assessed, as opposed to an across-the-board system that has the proponent pay all participant funding.

Mr. Atkinson: If you are comparing it to that, then the lesser of the two evils, obviously, is your first option.

The Chair: Do you want your right arm or your left arm cut off?

Monsieur Sauvageau, une autre question.

M. Sauvageau: Je ne connaissais pas les chiffres, c'est vous qui les avez apportés. Si je comprends bien, vous contestez un peu le financement de ces fameuses tierces parties qui se monte, selon le plan vert, à 5 millions de dollars sur cinq ans.

M. Boucher: C'est 8,5 millions.

M. Sauvageau: C'est 8,5 millions? J'avais cru entendre 5 millions. Donc, c'est 8,5 millions sur cinq ans?

M. Boucher: Oui. Sur six ans, pardon; 8,5 millions de dollars sur six ans.

M. Sauvageau: D'accord. Ce qui donne à peu près, si je change un peu mes chiffres, 300 000\$ par année pour le Québec et peut-être 125 000\$ à 150 000\$ par année pour la Colombie-Britannique.

M. Boucher: On ne connaît pas la façon dont les sommes seront réparties.

M. Sauvageau: Eh bien, c'est simple. . .

M. Boucher: C'est clair, mais quelle serait la part du Québec?

M. Sauvageau: Oui, si nous considérons 8,5 millions de dollars sur six ans, cela donne à peu près 1,1 million de dollars par année et répartis sur dix provinces. C'est ce montant-là qui vous chiffonne un petit peu?

Mr. Atkinson: In principle we are opposed to intervenor funding. If intervenor funding is going to occur—

M. Sauvageau: Je pense que vous avez très bien exprimé votre idée. Cependant, est-ce que la somme de 8,5 millions de dollars répartie sur six ans, et partagée par dix provinces vous chiffonne un petit peu, beaucoup ou énormément?

[Translation]

Je pense que souvent, on se retrouve avec des évaluations où il y a des contestations et des craintes de la part du public, et que c'est dû au fait que certains de ces travaux préparatoires n'ont pas été bien faits. Que penseriez-vous d'un système où les promoteurs n'auraient à payer ces frais de participation que si, dans le courant de l'évaluation, il apparaît que le travail préparatoire laisse à désirer? Dans les cas où ce travail préparatoire a été bien fait, les promoteurs ne seraient pas tenus de prendre en charge ce financement des participants.

M. Atkinson: Je ne suis pas sûr de bien comprendre. S'il s'agit d'obliger les promoteurs à verser de l'argent aux tierces parties dans l'éventualité seulement où ils auraient manqué à quelque obligation. . .

Le président: . . .oui, par opposition à un système où les promoteurs paieraient de façon générale tous les frais de participation.

M. Atkinson: Nous choisirions éventuellement la première option, qui serait le moindre des deux maux.

Le président: Préférez-vous que l'on vous coupe le bras droit ou le bras gauche?

Mr. Sauvageau, another question.

Mr. Sauvageau: I didn't know the figures, I learned them from you. If I understood you correctly, you are opposed to the amount of third party funding which, under the Green Plan, is \$5 million over five years.

Mr. Boucher: It's \$8.5 million.

Mr. Sauvageau: \$8.5 million? I thought I heard \$5 million. So it's 8.5 million over five years?

Mr. Boucher: Yes. Sorry, over six years; \$8.5 million over six years.

Mr. Sauvageau: Okay. Which gives us roughly \$300,000 a year for Quebec and maybe \$125,000 to \$150,000 for British Columbia.

Mr. Boucher: We don't know how the amount is broken down.

Mr. Sauvageau: Well, it's easy. . .

Mr. Boucher: It's clear, but what would Quebec's share be?

Mr. Sauvageau: Well, if we take \$8.5 million over six years, that's roughly \$1.1 million a year to be shared between 10 provinces. Is that the amount that irks you a little bit?

M. Atkinson: Nous sommes opposés au principe du financement des intervenants. S'il doit y en avoir un. . .

Mr. Sauvageau: I think you have stated your views very clearly. However, does the amount of \$8.5 million over six years and shared between 10 provinces hurt you a little bit, a lot or enormously?

Mr. Atkinson: It's not the amount, no. It's the principle.

M. Atkinson: Non, ce n'est pas le montant. C'est le principe.

[Texte]

M. Sauvageau: Merci. Je n'ai pas d'autre question.

The Chair: I'd like to thank the witnesses for their presentation.
Merci beaucoup.

Voici une autre question que je voulais suggérer aux membres du Comité.

We will formally adjourn, and I just want to speak to the members of the committee in camera.

[Traduction]

Mr. Sauvageau: I don't have any more questions.

Le président: Je veux remercier les témoins de leur exposé.
Thank you very much.

There is another matter I want the members of the committee to deal with.

Nous allons lever la séance publique et je vais m'entretenir avec les membres du Comité à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Sierra Legal Defence Fund:

Stewart Elgie, Director.

Brian J. Parnell.

From the Quebec Centre for Industry and the Environment:

Michael E. Cloghesy, President.

From the Canadian Construction Association:

Michael Atkinson, President;

Pierre Boucher, Director Special Services.

TÉMOINS

De «Sierra Legal Defence Fund»:

Stewart Elgie, directeur.

Brian J. Parnell.

Du Centre patronal de l'environnement du Québec:

Michael E. Cloghesy, président.

De l' Association canadienne de la construction:

Michael Atkinson, président;

Pierre Boucher, directeur des Services spéciaux.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Xc62
-E61

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Monday, November 21, 1994

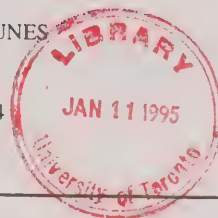
Chairperson: Paul DeVillers

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le lundi 21 novembre 1994

Président: Paul DeVillers



Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

**Bill C-56, An Act to amend
the Canadian Environmental
Assessment Act**

*of the Standing Committee on Environment and Sustainable
Development*

**Projet de loi C-56, Loi
modifiant la Loi canadienne sur
l'évaluation environnementale**

*du Comité permanent de l'environnement et développement
durable*

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la trente-cinquième législature, 1994

SUB-COMMITTEE ON BILL C-56 OF THE STANDING
COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT

Chairperson: Paul DeVillers

Members

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi—(6)

(Quorum 4)

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-56 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Paul DeVillers

Membres

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi—(6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, NOVEMBER 21, 1994

(5)

[Text]

The Sub-committee on Bill C-56 of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 3:38 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Paul DeVillers, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Paul DeVillers, Stan Dromisky, and Bill Gilmour.

Acting Members present: Gar Knutson for Andrew Telegdi and John Finlay for Rex Crawford.

Other Members present: Len Taylor and Benoît Sauvageau.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

Witnesses: From the Quebec Environmental Law Centre: Franklin S. Gertler, Vice-President.

The Sub-Committee resumed consideration of Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act.

Franklin S. Gertler made an opening statement and answered questions.

At 4:38 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Bill Farrell

Committee Clerk

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 21 NOVEMBRE 1994

(5)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'environnement et du développement durable chargé du projet de loi C-56, se réunit à 15 h 38, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul DeVillers (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Paul DeVillers, Stan Dromisky, Bill Gilmour.

Membres suppléants présents: Gar Knutson remplace Andrew Telegdi; John Finlay remplace Rex Crawford.

Autres députés présents: Len Taylor et Benoît Sauvageau.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: Du Centre québécois du droit de l'environnement: Franklin S. Gertler, vice-président.

Le Sous-comité reprend l'étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Franklin S. Gertler fait un exposé et répond aux questions.

À 16 h 38, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité

Bill Farrell

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, November 21, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le lundi 21 novembre 1994

• 1530

The Chair: I will call the meeting to order.

We have Mr. Gertler with us to give us the views of le Centre québécois du droit de l'environnement on Bill C-56. I think Mr. Gertler has been at the committees and subcommittees frequently. He knows the procedure. Go ahead, please, Mr. Gertler.

M. Franklin Gertler (vice-président, Centre québécois du droit de l'environnement): Merci, monsieur le président.

Je suis Franklin Gertler, vice-président et un des fondateurs du Centre québécois du droit de l'environnement. Je suis de très près le dossier de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, notamment en tant que représentant du Centre québécois du droit de l'environnement au sein du comité consultatif sur les règlements qui doivent être adoptés en vertu de la nouvelle loi.

Nous sommes très heureux de votre invitation. Nous avons déjà témoigné à plusieurs reprises au sujet de la LCEE et nous espérons pouvoir vous éclairer aujourd'hui au sujet du projet de loi C-56.

Nous avons préparé un court mémoire dont vous avez déjà reçu copie. Notre mémoire est en anglais, mais je suis tout à fait disposé à répondre à vos questions dans les deux langues.

Pour ceux qui ne nous connaissent pas, le Centre québécois du droit de l'environnement est une corporation à but non lucratif fondée en 1989 et dont la mission est de promouvoir le développement d'outils juridiques nécessaires à la protection de l'environnement, la participation publique au processus décisionnel en matière d'environnement et l'accès du citoyen à la justice en matière d'environnement. Ce sont ces éléments qui motivent et sous-tendent notre présentation aujourd'hui.

Je ne veux pas lire notre mémoire, mais je vais quand même parler de quelques éléments qui sont essentiels. Ensuite, je serai à votre disposition pour répondre à vos questions sur nos commentaires, et, si vous le désirez, sur d'autres éléments ayant rapport au projet de loi C-56.

• 1535

Generally speaking, we favour the direction suggested by these amendments. In a modest way the bill attempts to make federal environmental assessment more efficient and reduce the power of responsible authorities to unilaterally make decisions that may ignore the findings and recommendations of the various studies and reports produced under the act, such as comprehensive study reports, mediation reports and review panel reports. The amendments proposed also go some way toward ensuring that participant funding is always available in mediations and assessments by review panels.

Le président: Je déclare la séance ouverte.

Nous recevons aujourd'hui M. Gertler, qui doit nous présenter le point de vue du Centre québécois du droit de l'environnement sur le projet de loi C-56. Je sais que M. Gertler comparait souvent devant les comités et sous-comités et connaît bien la procédure. Allez-y, monsieur Gertler.

Mr. Franklin Gertler (Vice-President, Quebec Environmental Law Centre): Thank you, Mr. Chairman.

I am Franklin Gertler, Vice-President and one of the founders of the Quebec Environmental Law Centre. I've been following the issue of the Canadian Environmental Assessment Act very closely, notably in my capacity of representative of the Quebec Environmental Law Centre on the advisory committee on the regulations that are to be adopted pursuant to the new legislation.

We are very pleased to have been invited here. We've already testified on numerous occasions about the Canadian Environmental Assessment Act and we hope to be able to shed light on Bill C-56 for you today.

We have prepared a short brief that you have already received. Our brief is in English, but I'm perfectly willing to answer your questions in both official languages.

For those of you not familiar with our organization, the Quebec Environmental Law Centre is a non-profit corporation and was established in 1989 to promote the development of legal tools for the protection of the environment, public participation in environmental decision-making and public access to environmental justice. Those were the elements that underlie today's presentation.

I will not read our brief, but I would like to discuss a few essential elements. Afterwards, I will be at your disposal to answer your questions about our comments and if you wish, on other elements concerning Bill C-56.

D'une façon générale, nous sommes d'accord avec l'orientation proposée dans ces modifications. D'une façon assez simple, le projet de loi vise à rendre plus efficace le processus fédéral d'évaluation environnementale et à diminuer le pouvoir des autorités responsables de prendre des décisions unilatérales, sans égard aux conclusions et aux recommandations des diverses études et rapports produits conformément à la loi, par exemple les rapports d'étude approfondie, les rapports des médiateurs et ceux des commissions d'examen. Les modifications proposées sont également un pas dans la bonne direction pour ce qui est de garantir la création de fonds de participation du public aux médiations et aux évaluations faites par une commission d'examen.

[Texte]

But we are also of the view that the amendments, as drafted, do not effectively achieve all of these goals. Certain provisions need to be redrafted to improve the environmental effectiveness under the CEAA regime and to ensure greater public access to the environmental assessment process.

I want to deal with three of the clauses of the bill in some detail: clause 1, dealing with the question of duplication; clause 3, dealing with decisions at the end of the environmental assessment process and the involvement of the Governor in Council or cabinet; and clause 4, dealing with the question of intervenor or participant funding.

Clause 1 would amend the purposes section of the act, section 4. We notice—I guess this is one of the roles we can play coming from a bilingual operation in Quebec—some divergence between the English and French texts of the proposal. It depends on the case, because you'll see in a minute it goes the other way, but in this case we really believe the English text accords more fully with the overall scheme of CEAA and the goal pursued by this amendment. The English version talks about eliminating unnecessary duplication, whereas the French version is *évitant tout double emploi*; it has the absolute element to it.

If we can rely on the summary found on page 1a of the bill, we are led to believe that the intention of the government with this amendment was to establish a declaratory principle and not an absolute rule. It says "that, to the extent possible, only one federal environmental assessment is conducted with respect to a project". That, of course, is in accord with the definition of "project" in section 2 of CEAA, which makes each phase of the life cycle of a project—that is, construction, operation, decommissioning and so forth—a separate project for the purposes of the act.

Obviously it makes good economic sense and will lead to better planning and better environmental assessment if all possible projects in relation to a physical work are assessed at the outset. You look at the total life cycle of the project and say, someday we will decommission it, so let's look at what decommissioning looks like and make our decisions now on the basis of all those facts. There will be cases where there will be new technologies or modifications in the operation of a work or in understanding the environment that will make it impossible to avoid a complementary assessment of the project.

The outcome of only one assessment cannot be achieved in every case. We're concerned that the way the French text is drafted might lead one to believe that's an absolute principle.

Just parenthetically, I find the idea of avoiding duplication as an underlying purpose of the act to be a bit strange. I would have thought the purposes of an environmental assessment regime might want to be a little higher than that. It seems to be a rather drab administrative matter for purposes that should be declaring the broad environmental agenda this act pursues.

[Traduction]

Toutefois, nous sommes d'avis que, dans leur version actuelle, ces modifications ne permettront pas d'atteindre tous ces objectifs. Certaines dispositions doivent être révisées de façon à accroître l'efficacité du régime de la LCEE et à garantir un meilleur accès du public au processus d'évaluation environnementale.

Permettez-moi de traiter plus en détail trois des articles du projet de loi: l'article 1, qui porte sur le double emploi, l'article 3, qui porte sur les décisions prises à la suite du processus d'évaluation environnementale et sur la participation du gouverneur en conseil ou du Cabinet, et l'article 4, qui porte sur les intervenants et le fonds de participation.

L'article 1 modifie l'article dans lequel se trouve énoncé l'objet de la loi, c'est-à-dire l'article 4. Nous avons remarqué un certain manque de concordance entre les versions anglaise et française de l'article proposé—voilà bien un domaine où nous pouvons être utiles, puisque nous travaillons au Québec et dans les deux langues. Le problème peut être dans l'une ou l'autre version, comme vous le verrez un peu plus loin; dans ce cas-ci, nous estimons que la version anglaise est davantage conforme à l'objectif général de la loi et à l'objectif visé dans la modification. Dans la version anglaise, il s'agit d'éliminer tout double emploi, alors que dans la version française il est écrit: «évitant tout double emploi»; la version française établit donc une règle absolue.

Si l'on se fie au sommaire, qui se trouve à la page 1a du projet de loi, on peut croire que l'intention du gouvernement, dans cette modification, c'est d'établir un principe déclaratoire, et non pas une règle absolue. On y dit: «...assurent, autant que possible, la tenue d'une seule évaluation environnementale fédérale par projet». Tout cela, bien sûr, conformément à la définition du terme «projet» qui se trouve à l'article 2 de la LCEE et selon laquelle chaque étape d'un projet—c'est-à-dire lorsqu'il est construit, exploité, désaffecté, etc.—constitue un projet distinct aux fins de la loi.

Il est bien sûr plus logique du point de vue économique que tous les projets possibles relatifs à un ouvrage soient évalués d'entrée de jeu, et cela permettra de mieux planifier le projet et d'en faire une meilleure évaluation environnementale. Dès le début du projet, on peut étudier celui-ci dans son ensemble, selon son cycle de vie, et, sachant qu'un jour le projet sera désaffecté, prévoir comment cela se fera et prendre les décisions dès le départ à partir de tous les faits. Dans certains cas, cependant, il sera impossible d'éviter d'avoir à faire une évaluation complémentaire du projet en raison de l'existence de nouvelles technologies ou de modifications apportées à l'exploitation d'un ouvrage, ou même de l'évolution de nos connaissances en matière d'environnement.

Par conséquent, il ne sera pas toujours possible de ne faire qu'une seule évaluation. Nous nous inquiétons de ce que la version française pourrait laisser entendre qu'il s'agit d'un principe absolu.

Entre parenthèses, je trouve un peu étrange que l'idée d'éviter le double emploi soit considérée comme l'un des objectifs qui sous-tendent la loi. J'aurais cru pour ma part que les objectifs d'un régime d'évaluation environnementale devraient se situer à un niveau un peu plus élevé. Il semble que l'on énonce un principe d'administration assez banal au lieu d'objectifs plus en rapport avec le vaste programme visé par cette loi en matière d'environnement.

[Text]

[Translation]

• 1540

We propose an amendment to what would be new paragraph 4(b.1) of the act, so it would read as follows:

b.1) de faire en sorte que les autorités responsables s'acquittent efficacement de leurs obligations en évitant,

—and here's where the change would be—

dans la mesure du possible, le double emploi dans le processus d'évaluation environnementale.

You have that text in the brief and you can follow.

Mr. Chairman, please let me know if I'm going into too much detail or if you want me to skip things. I'm in your hands. I want to be as helpful as possible to the committee.

The Chair: I think that's sufficient. We have a fair amount of time here and we don't want to rush you.

Mr. Gertler: If I'm going too fast, let me know, then, too.

As I said, I'm happy to talk about the other clauses, but these are the ones we wanted to focus on.

Moving to clause 3, which is the amendment to section 37, we really have some serious questions here. It's mostly a technical problem, I think. On balance, we believe that getting cabinet involved in these decisions is probably an improvement. Of course, there may be situations from an environmental point of view where that gives departments and ministers who are less concerned with environmental matters a bigger say, but what is sauce for the goose is sauce for the gander.

It works the other way as well, depending on who the responsible authority is and who the decision-maker is going to be with respect to the particular section 5 trigger that's come into play.

I just notice that under the current regime in Quebec, it is indeed the provincial cabinet that makes these decisions, and the Minister of the Environment is then charged with carrying them out and making sure his other decisions are in accord with the direction given by cabinet. That's in sections 31.5 and 31.7 of the Quebec Environment Quality Act. So this is not a foreign idea.

Certainly from an environmental viewpoint, as I mentioned, it perhaps would be preferable—and this applies equally at the federal and provincial levels—to have that decision-making power in the hands of the ministers of the environment, who are charged with protecting the environment. However, the proposal here to amend CEAA so as to remove the decision-making power from line departments and other responsible authorities and give it to the full cabinet does represent some progress.

It is a shift away from the principle of self-assessment, which is great in theory but has left a lot to be desired in practice, both under the EARP order and, we fear, under CEAA. It's true that notionally, self-assessment accords very well with the notion of sustainable development and integrating environment in economy and so forth, but in practice it has ended up being a case of the fox guarding the henhouse.

We think the French version of subclause 3(1), which introduces the proposed subsection 37(1.1), is relatively clear. It's not perfect, but it certainly does a lot better than the English version. What's said there is that the decision of the responsible authority must be made "conformément à l'agrément" given by the Governor in Council.

Nous proposons donc que soit modifiée la version française de ce qui serait le nouvel alinéa 4b.1) de la loi. Cet alinéa se lirait:

b.1) de faire en sorte que les autorités responsables s'acquittent efficacement de leurs obligations en évitant,

...et voici la modification. . .

dans la mesure du possible, le double emploi dans le processus d'évaluation environnementale.

Vous retrouverez cela dans le mémoire.

Monsieur le président, si vous trouvez que j'entre trop dans les détails ou si vous voulez que je saute certains points, faites-le moi savoir. Mon but est d'être aussi utile que possible au comité.

Le président: Cela suffit. Nous avons suffisamment de temps et nous ne voulons pas vous presser.

M. Gertler: Si je vais trop vite, faites-le-moi également savoir.

Comme je l'ai dit, je suis prêt à parler des autres dispositions, mais c'est sur celles-là que nous voulons nous concentrer.

Passons maintenant à l'article 3, qui modifie l'article 37. Nous avons de sérieux doutes à l'égard de cette disposition. Il s'agit surtout d'un problème technique. L'un dans l'autre, nous estimons qu'amener le Cabinet à participer à ces décisions constitue sans doute une amélioration. Il y aura bien sûr des cas où, du point de vue de l'environnement, cela donnera des pouvoirs considérables à des ministères ou à des ministres qui sont moins préoccupés par les questions environnementales; ce qui est bon pour les uns l'est également pour les autres.

Cela fonctionne également à l'opposé; cela dépend de l'autorité responsable ou du décideur qui applique le critère de l'article 5.

Je vous ferai remarquer qu'à l'heure actuelle, au Québec, c'est le Cabinet provincial qui prend ces décisions, et le ministre de l'Environnement est ensuite chargé de les exécuter en s'assurant que ses autres décisions soient conformes à celles du Cabinet. Il s'agit de l'application des articles 31.5 et 31.7 de la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec. L'idée ne vient donc pas de l'étranger.

Du point de vue de l'environnement, comme je l'ai dit, il serait peut-être préférable—et cela s'applique aux paliers tant fédéral que provincial—que le pouvoir de décision soit confié aux ministres de l'Environnement, car ils ont pour tâche de protéger l'environnement. Toutefois, le projet de loi propose de modifier la LCEE en enlevant aux ministères responsables et aux autres autorités responsables le pouvoir de prendre des décisions et en confiant ce pouvoir à l'ensemble du Cabinet, ce qui représente un certain progrès.

On s'écarte ainsi du principe d'auto-évaluation, qui fonctionne très bien en théorie, mais qui laisse beaucoup à désirer dans la pratique, en ce qui a trait à l'application du décret visant le PEEE et, craignons-nous, de la LCEE. Théoriquement, l'auto-évaluation semble conforme aux notions de développement durable et d'intégration de l'environnement dans l'économie, etc., mais dans les faits, cela revient à confier les poules au renard.

La version française du paragraphe 3(1), qui introduit le paragraphe 37(1.1) proposé, est assez claire. Elle n'est pas parfaite, mais elle est néanmoins supérieure à la version anglaise. On y dit que l'autorité responsable doit prendre sa décision «conformément à l'agrément» du gouverneur en conseil.

[Texte]

[Traduction]

Going back to the summary of the provisions of the bill, if we look at the third item—this is on page 1a of the bill—it says “that the response of a responsible authority to the recommendations of a review panel is subject to Governor in Council approval”. It’s fairly clear what is being sought, I think—“subject to Governor in Council approval”. The intent was to permit only courses of action that have been *préalablement approuvées* by cabinet. That is what you find in the French text.

Revenons au sommaire des dispositions du projet de loi, au troisième point—cela se trouve à la page 1a du projet de loi—où l’on dit: «veillent à ce que la réponse d’une autorité responsable aux recommandations formulées par une commission d’évaluation environnementale soit *préalablement approuvée* par le gouverneur en conseil». Il est assez clair que ce que l’on veut, je crois, c’est l’approbation du gouverneur en conseil. Le but visé était de n’autoriser que les mesures *préalablement approuvées* par le Cabinet. C’est ce que dit la version française.

• 1545

However, even that text, which as I say is relatively clear, leaves considerable room for dispute and litigation as to the exact nature of the relationship between responsible authorities in cabinet and the degree of compliance required so that the decision can be said to have been made *conformément*.

If we move over to the English version, this is where the trouble really begins. It is seriously flawed and very confusing. One of the things that struck me when I first read it—because I’m very familiar with this act—is that it introduced this notion in proposed paragraph 37(1.1)(a) of permission to respond to the report. Responding to the report has never been one of the steps in the act particularly. It may be something you do—you issue a press release—but it’s never been part of the steps you take.

Toutefois, même dans cette version, qui est assez claire, comme je l’ai dit, la nature exacte de la relation entre les autorités responsables au Cabinet et le degré de conformité nécessaire pour que la décision puisse être considérée comme prise «conformément à l’agrément» laissent la porte large ouverte aux différends et aux litiges.

Passons maintenant à la version anglaise, car c’est là que le bât blesse. En anglais, la disposition est très difficile à comprendre et comporte de graves lacunes. Ce qui m’a frappé, entre autres, la première fois que je l’ai lue—car je connais très bien cette loi—c’est que l’on y introduit, dans l’alinéa 37(1.1)a) proposé, l’idée de permission de donner suite au rapport. Le fait de donner suite au rapport n’a jamais été l’une des étapes expressément indiquées dans la loi. Cela se fait sans doute—dans un communiqué de presse, par exemple—mais cela ne fait pas partie des étapes officielles.

The term “decision” is used in the subtitle and in the marginal notes accompanying proposed section 37 as it’s drafted now, and the term “course of action” is used in proposed section 37 itself. To use the term “respond” is to introduce a totally new concept, which doesn’t fit well with the scheme of the act. Indeed, as I mentioned, it seems to be that proposed paragraph 37(1.1)(a) is saying in its English version that the object of the approval, *l’agrément*, of the Governor in Council is to simply permit the responsible authority to take the step of answering the report. There’s nothing there about ordering a certain course of action—or nothing clearly comes out.

Dans l’intertitre et les notes qui accompagnent l’article 37 proposé, dans sa version actuelle, on utilise le mot *decision*, alors que dans l’article 37 proposé lui-même, on utilise le terme *course of action*. L’utilisation du mot *respond* introduit un tout nouveau concept qui ne s’inscrit pas avec bonheur dans l’esprit de la loi. En fait, comme je l’ai dit, il semble que dans la version anglaise de l’alinéa 37(1.1)a) proposé, l’agrément du gouverneur en conseil vise tout simplement à permettre à l’autorité responsable de répondre au rapport. On n’y dit rien de plus—ou du moins ce n’est pas clair—que le gouverneur en conseil lui donne l’ordre d’y donner suite.

We’re also very concerned about the term “consistent”. In our submission, that’s looser than the French term *conformément*. It certainly doesn’t convey the sense that’s found in the third item of the summary, as I mentioned earlier, that the response of the responsible authority is subject to Governor in Council approval. “Consistent” and “subject”, it seems to me, are not equal in the degree of conformity or identity required. That term is notoriously difficult to define. We believe it’s going to lead to a lot of unnecessary litigation to determine whether or not a course of action taken by a responsible authority is indeed, in law and in fact, consistent with “approval”.

L’utilisation du mot *consistent* nous pose également un problème. À notre avis, ce terme a un sens moins rigoureux que son équivalent français, *conformément*. Cela ne traduit pas l’idée que l’on trouve au troisième point du sommaire, comme je l’ai déjà dit, selon lequel la réponse de l’autorité responsable doit d’abord être *préalablement approuvée* par le gouverneur en conseil. À mon avis, les deux termes utilisés, dans un cas *consistent* et dans l’autre *subject*, ne dénotent pas le même degré de conformité ou d’identité nécessaire. Le mot *consistent* est difficile à définir, c’est bien connu. Nous croyons qu’il pourrait donner lieu à des litiges visant à déterminer si les mesures prises par une autorité responsable sont vraiment, en droit et en fait, «conformes à l’agrément».

The problem could probably be solved in part by using the phrase, “as directed in the approval”, rather than “consistent”. But we think maybe what’s being sought is something clearer than that. In order to clean up the drafting

On pourrait peut-être résoudre en partie ce problème en utilisant l’expression *as directed in the approval* plutôt que *consistent with the approval*. Le meilleur moyen de résoudre le problème de rédaction et de garantir que les conclusions et

[Text]

and to ensure that the environmental findings and recommendations in environmental assessment reports are not sacrificed to sectoral interests of a single responsible authority, the most effective approach will be to simply amend section 37 to make it clear that it is the federal cabinet and not the responsible authority that decides on the course of action. Of course, carrying out the course of action would still be in the hands of the responsible authority, but that's what we're proposing.

Again, I have the text we would propose. I can take you through it in detail, if you'd like. Would that be helpful?

The Chair: We have it. I think that wouldn't be necessary.

Mr. Gertler: I should just mention, in order to make sure the reports end up in the right hands, it does also contemplate some consequential amendments to other sections. So the reports are referred to the Governor in Council before the section 37 decision, and at the end of the day the mitigation measures are as directed by the Governor in Council as well, as part of the decision. There are those consequential amendments.

We've looked at the draft in the bill and have tried to meet the concerns reflected in the draft, in the sense that we have made provision for this notion of obtaining clarification. That seems to us to be a sensible idea. Otherwise, you have kind of a dialogue of the deaf, in which the report is filed and it's a black box; you can't talk to the people who made the report, find out what they really meant, get the benefit of their wisdom.

A more interactive process is probably desirable, although it certainly would be also desirable—and we didn't mention this in the brief—in keeping with the open and transparent nature of the process under CEAA, that those questions and clarifications be made public so that the full record as it goes to Governor in Council is available.

• 1550

The last clause I want to deal with is clause 4. This goes to the heart of our concerns, because we're an organization more than anything else dedicated to improving public access to environmental justice and environmental decision-making. These, of course, are the amendments dealing with participant funding.

The proposed amendment to section 58, bringing in new subsection 58(1.1), certainly would represent a significant improvement, as it makes participant funding obligatory. However, in our view the amendment does not go far enough in ensuring equal rights of citizens and environmental groups to participate in a full and meaningful way in all phases of all the various assessment processes under CEAA.

With my colleagues, I went through the exercise. Of course CEAA provides for public input in many places, not only in the case of mediations and assessments by review panels but also at the screening stage, when there's a declaration that a report can be used for class screening purposes; in the preparation of a comprehensive study report; when there is joint review between two assessment bodies—that is, a joint panel review, federally and provincially; when there's substitution of federal public

[Translation]

recommandations des rapports d'évaluation environnementale ne sont pas mises de côté au profit des intérêts sectoriels d'une autorité responsable, c'est de modifier l'article 37 de façon à y indiquer clairement que c'est le Cabinet fédéral, et non pas l'autorité responsable, qui décide des mesures à prendre. L'autorité responsable serait, bien sûr, chargée d'exécuter les mesures. C'est ce que nous proposons.

Dans ce cas également, j'ai un libellé à vous proposer. Je puis vous le lire, si vous le voulez. Est-ce que cela serait utile?

Le président: Nous l'avons. Je ne crois pas que ce soit nécessaire.

M. Gertler: En outre, je vous signale que cette modification entraîne d'autres, à d'autres articles, de façon à garantir que les rapports aboutissent là où ils le doivent. Les rapports sont donc renvoyés au gouverneur en conseil avant que soit prise la décision selon l'article 37, et, en fin de compte, c'est le gouverneur en conseil qui, dans sa décision, décide également des mesures d'atténuation à prendre. Il faut pour cela apporter quelques modifications auxiliaires.

Nous avons étudié le projet de loi et nous avons essayé d'en traduire l'esprit, c'est-à-dire que nous avons essayé d'appliquer la notion d'obtention de précisions. Cela nous semble logique. Autrement, on en arrive à un dialogue de sourds, car le rapport est déposé, puis enfermé quelque part; il n'est pas possible de parler aux personnes qui l'ont préparé, de savoir ce qu'elles voulaient vraiment dire ou de pouvoir obtenir des explications.

Il vaut sans doute mieux mettre en place un processus plus interactif, même s'il est également souhaitable—bien que nous ne l'ayons pas mentionné dans notre mémoire—de conserver l'ouverture et la transparence du processus existant sous le régime de la LCEE en rendant publiques les questions et les précisions de façon à ce que tous les éléments soient disponibles, tels qu'ils sont remis au gouverneur en conseil.

Le dernier article dont je traiterai, c'est l'article 4. C'est un article qui va au coeur de nos préoccupations, car notre organisme vise surtout à accroître l'accès du public à la justice et aux décisions en matière d'environnement. Il s'agit bien sûr des modifications qui portent sur le fonds de participation.

La modification proposée à l'article 58, qui crée le nouveau paragraphe 58(1.1), constituerait certes une amélioration considérable, car elle rend obligatoire l'existence d'un fonds de participation. Toutefois, l'amendement ne va pas suffisamment loin, pensons-nous, pour ce qui est de garantir l'égalité des droits des citoyens et des groupes environnementaux de participer pleinement et de façon significative à toutes les étapes des différents processus d'évaluation sous le régime de la LCEE.

Mes collègues et moi-même l'avons examiné. Bien sûr, selon la LCEE, le public peut participer dans de nombreux cas, non seulement lorsque des commissions d'examen effectuent de la médiation et des évaluations, mais aussi à l'étape de l'examen préalable, lorsqu'il est déclaré qu'un rapport peut servir de modèle pour d'autres projets appartenant à la même catégorie, dans la préparation d'un rapport d'étude approfondie, lorsque deux organismes d'évaluation effectuent un examen conjoint—

[Texte]

hearings by another federal authority for the public hearings that would normally take place under a panel review for purposes of CEAA; when there's assessment of transboundary and related effects. These are for projects affecting lands in a different province and so forth.

In all those cases, there's provision for public participation. We also have to keep in mind that eventually there are going to be regulations providing for assessment by crown corporations and harbour commissions under sections 8 and 9 of the act.

Our submission is that there is no environmentally justifiable reason why effective public participation should not be ensured by adequate participant funding at all stages of assessment under CEAA, and in all kinds of assessments. The environmental assessment process could either be narrowly defined as only the screening, comprehensive study, mediation, panel review stream, or include all of these collateral processes, which will presumably make up a good proportion of the total assessment work under the act.

People can say this is going to cost a lot of money, but we think it will be an economy in the long run. The evidence is that well-informed and effective public participation at the earliest stages of assessment will reassure the public, will narrow the issues, and will probably reduce the pressure for projects to be sent to the fullest stages of review, the most complex and costly stages—that is, mediation or hearings by a review panel.

If the opposition can make the transition from simply having to oppose—out of fear and lack of expert knowledge—a project on all grounds and for all purposes, to a well-informed and carefully focused criticism on a few points, or perhaps reassurance that the whole project is environmentally accessible, many problems will be avoided.

In fact, Mr. Chairman, good practice in our field as it's developing in the United States and in many provinces in Canada is that attorneys and consultants advise proponents getting involved in a project that will be subject to assessment to provide funding right off the top to the opposition, in order to create for themselves an organized and well-informed interlocutor. That's something to think about. It has both an environmental assessment and an efficiency *raison d'être*.

• 1555

In addition to widening the coverage of participant funding, which is what I've just been discussing, we believe CEAA should be amended so proponents are required to provide all, or at least part, of the financial resources for such funding. To the extent the proponent is not the government itself, this is desirable for governments, obviously, from a budgetary point of view.

More fundamentally, to provide that the proponent must assume the costs of public participation in environmental assessment accords with the principles of sustainable development, which are declared as being part of the foundation

[Traduction]

c'est-à-dire lorsqu'il y a une commission mixte d'examen fédérale et provinciale—, lorsqu'une autre autorité fédérale remplace par des audiences publiques fédérales les audiences publiques qui auraient normalement eu lieu sous la direction d'une commission d'examen aux fins de la LCEE et lorsqu'il y a évaluation des effets hors frontières et des effets environnementaux connexes. Il s'agit de projets qui touchent les terres d'une autre province, par exemple.

Dans tous ces cas, le public peut participer au processus. N'oublions pas que seront adoptés un jour des règlements qui obligeront les sociétés d'État et les commissions portuaires à faire aussi des évaluations en application des articles 8 et 9 de la loi.

Nous soumettons que rien ne peut justifier, du point de vue de l'environnement, que l'on ne garantisse pas une participation efficace du public à toutes les étapes des évaluations faites en application de la LCEE, de même que dans tous les types d'évaluation, au moyen d'un fonds de participation suffisant. La définition du processus d'évaluation environnementale pourrait soit englober uniquement l'examen préliminaire, le rapport d'étude approfondie, la médiation et l'examen par la commission, soit comprendre tous ces processus auxiliaires, qui constitueront, supposons-nous, une bonne partie du travail d'évaluation réalisé en application de la loi.

Certains diront que cela sera onéreux; nous pensons pour notre part que cela réduira les frais à longue échéance. La preuve en est qu'une participation publique efficace et bien éclairée dès les premières étapes de l'évaluation aura pour effet de rassurer le public, de préciser les questions controversées et peut-être aussi de limiter les pressions pour que les projets soient assujettis aux étapes les plus longues, les plus complexes et les plus coûteuses de l'examen, c'est-à-dire la médiation ou les audiences d'une commission d'examen.

Si au lieu de s'opposer en bloc à un projet, par crainte ou par manque de compétence, les gens formulent des critiques prudentes et éclairées sur des points précis, ou s'il suffit de garantir que tout le projet sera accessible à des fins écologiques, on pourra éviter de nombreux problèmes.

Enfin, monsieur le président, comme on le constate de plus en plus aux États-Unis et dans un certain nombre de provinces canadiennes, les avocats et les experts conseillent maintenant aux promoteurs de projets qui seront assujettis à une évaluation de fournir le maximum de fonds à leurs opposants de façon à ce que ceux-ci puissent s'organiser et s'informer. Il faudrait peut-être y réfléchir. C'est une méthode qui a sa raison d'être tant du point de vue environnemental que du point de vue de la simple efficacité.

En plus d'un élargissement de l'application du fonds de participation, dont je viens de parler, nous estimons que la LCEE peut être modifiée afin que les promoteurs soient tenus de fournir tout l'argent—ou au moins une partie de l'argent—se retrouvant dans ce fonds. Quand le promoteur n'est pas le gouvernement lui-même, c'est certainement souhaitable pour les gouvernements, évidemment, d'un point de vue financier.

Mais plus important encore, en prévoyant que le promoteur assume les coûts de la participation du public à l'évaluation environnementale, on respecte les principes du développement durable dont on déclare dans le préambule et dans l'article sur

[Text]

of this act in the preamble and the purposes section. This would force a proponent to integrate economic and environmental considerations and internalize the environmental costs of the project, including the cost of environmental assessment, which our Supreme Court has said is a necessary element to good decision-making in our day and age.

Our recommendation on this point is that proposed subsection 58(1.1) should be modified so that appropriate participant funding is obligatory and available at all phases of the various assessment processes under CEAA where public participation is contemplated or possible. In addition, we recommend that CEAA be amended to ensure the project proponent bears the cost of participant funding with respect to a project.

Those are our submissions. As I said, I will be happy to answer questions on other sections and discuss the bill in general. I hope we're not going to get into a general discussion of the pros and cons of the Canadian Environmental Assessment Act. I think that's water under the bridge at this point.

The Chair: We'll try to restrict it to the bill.

Monsieur Sauvageau, avez-vous des questions? Cinq minutes.

M. Sauvageau (Terrebonne): Ma première question concerne votre première recommandation. Vous dites, si j'ai bien compris, que l'article 1 qui modifie l'article 4 où on peut lire «évitant tout double emploi» est un peu trop restrictif et vous proposez qu'on écrive «dans la mesure du possible d'éviter tout double emploi». Ne pensez-vous pas qu'en rajoutant «dans la mesure du possible», on peut augmenter le nombre de zones grises qui feraient interpréter la loi différemment? En disant «dans la mesure du possible», on peut se demander si c'est évaluable une fois, deux fois ou trois fois, tandis qu'en disant «en évitant tout double emploi», il me semble que c'est plus clair. S'il y a un double emploi on l'évite, et c'est tout. Pourriez-vous me donner un exemple pour que je comprenne mieux ce point.

M. Gertler: Notre but était d'abord d'avoir un débat pour savoir ce qu'il fallait dire exactement. Nous pensons qu'il est assez dangereux de créer des espoirs qui seront déçus en vertu de la nouvelle loi. Comme je l'ai mentionné, cette loi, de par sa nature, vise l'évaluation, et cela découle de la définition de «projet» à l'article 2. Je vais chercher le texte en français parce que je ne veux pas vous induire en erreur. Dans l'article qui a été amendé, on parle de «projet» comme étant la réalisation d'un ouvrage, y compris l'exploitation, la modification des affectations et même la fermeture. C'est la définition du mot «projet».

Techniquement parlant, il y a, en vertu de la loi, un projet distinct pour l'exploitation et la modification des affectations ou la fermeture. Il en découle qu'on ne peut pas promettre qu'il n'y aura qu'une seule et unique évaluation par projet parce qu'il y a différents aspects dans la vie d'un projet qui sont des projets distincts dans le cadre de l'ouvrage lui-même ainsi que dans le cadre de la loi.

[Translation]

l'objet de la loi qu'ils sont les fondements mêmes de cette loi. En effet, le promoteur serait ainsi forcé d'intégrer des considérations économiques et environnementales et de tenir compte des coûts environnementaux d'un projet, y compris le coût de l'évaluation environnementale, qui est, d'après la Cour suprême, un élément nécessaire de nos jours à la prise de bonnes décisions.

C'est pourquoi nous recommandons que le paragraphe proposé 58(1.1) soit modifié afin qu'un fonds d'aide suffisant soit obligatoire et disponible à toutes les étapes des divers processus d'évaluation suivis en vertu de la LCEE où la participation du public est envisagée ou possible. En outre, nous recommandons une modification de la LCEE qui rendra le promoteur du projet responsable du coût du fonds de participation pour un projet donné.

Voilà ce que nous recommandons. Comme je le disais, je suis prêt à répondre à vos questions sur d'autres articles et à discuter de l'ensemble du projet de loi. J'espère que nous ne nous lancerons pas dans une discussion sur les avantages et les inconvénients de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Il est maintenant trop tard pour revenir là-dessus.

Le président: Nous nous efforcerons de nous limiter au projet de loi.

Mr. Sauvageau, do you have any questions? You have five minutes.

Mr. Sauvageau (Terrebonne): My first question deals with your first recommendation. If I understood, you are saying that in the French version, section 1, amending section 4 of the act, where it says évitant tout double emploi, is a little too restrictive and you recommend, instead dans la mesure du possible d'éviter tout double emploi. Don't you think that by adding dans la mesure du possible, we are increasing the extent of grey areas that could lead to different interpretations of the Act? By saying dans la mesure du possible, one can wonder if the assessment can be made only once, twice or three times, while by saying en évitant tout double emploi, it seems to me that it is much clearer. If there is to be duplication, you just avoid it, that's it. Could you give me an example so that I may understand better this point you made?

Mr. Gertler: Our goal was first to have a discussion in order to know exactly what must be said. We feel it is dangerous to create expectations that will turn into disappointment because of the new act. As I mentioned, the purpose of this Act, by its very nature, is assessment, and this stems from the definition of "project" in section 2. I will try to find the French text because I would not want to mislead you. In the section that was amended, "project" is defined as the construction, operation, modification, decommissioning or even abandonment of a physical work. This is how "project" is defined.

Technically, there is, according to this Act, a separate project for the operation, modification, decommissioning or abandonment. Therefore, no one can promise that there will be only one assessment per project, since there are different aspects to the life of a project, each being a separate project for the same physical work, in the context of this Act.

• 1600

Il se pourrait aussi qu'on doive faire une réévaluation.

It's also possible that a new assessment may be needed.

[Texte]

Je vais donner un exemple. Dans ma pratique, en tant qu'avocat dans le secteur privé, je connais actuellement le cas d'une usine de pâtes et papier qui est fermée depuis trois ans ou plus. Maintenant, on veut la réouvrir avec un nouveau procédé qui n'a jamais fait l'objet d'évaluation environnementale, et qui n'était pas connu auparavant. Alors, est-ce qu'on peut dire qu'il n'y aura jamais une autre évaluation, jamais? Ou bien est-ce qu'il faut dire qu'on est prêt à faire une évaluation complémentaire?

M. Sauvageau: Est-ce que vous dites qu'il n'en faut qu'une en général, ou bien qu'il en faut toujours deux? Je suis d'accord avec vous qu'il faut une évaluation environnementale, mais est-ce qu'on doit dire qu'il en faut peut-être deux?

M. Gertler: Non. Dans l'exemple que je vous donne, l'usine était déjà construite. Mais dans le cas où l'usine est construite aujourd'hui et qu'elle ferme quelques temps plus tard pour cause de récession et pendant 5 ans, doit-on faire une autre évaluation environnementale si on veut la réouvrir en l'an 2000 en utilisant une nouvelle technologie?

M. Sauvageau: Est-ce que c'est le même projet?

M. Gertler: Justement, ce n'est pas le même projet.

M. Sauvageau: Si on dit qu'il faut une évaluation par projet, il faut donc une autre évaluation si ce n'est pas le même projet. Mais ce n'est pas un dédoublement, parce que c'est la même instance gouvernementale qui fait l'évaluation.

Admettons, par exemple, qu'il y ait un litige entre le fédéral et le provincial sur un sujet d'évaluation, puisque dans votre article, on a dit que dans la mesure du possible, on n'en ferait pas. Il est certain que le fédéral est toujours de bonne foi, mais s'il arrive qu'il ne le soit plus?

M. Gertler: Mais moi, je ne pourrais pas accepter la mauvaise foi.

M. Sauvageau: De quelle façon va-t-on pouvoir définir si c'est, dans la mesure du possible, évitable ou non évitable?

M. Gertler: C'est un principe.

M. Sauvageau: D'accord.

M. Gertler: Laissez-moi finir, si vous permettez.

M. Sauvageau: Oui, oui.

M. Gertler: C'est un principe déclaratoire. Comme je l'ai dit, nous ne voulons pas donner de faux espoirs. Évidemment, il faut aussi considérer les amendements qui vont être apportés à l'article 24 et qui sont tout à fait logiques, puisqu'on dit qu'on devrait utiliser le même rapport. C'est donc un tout. Quand on regarde l'ensemble, et quand on regarde aussi cette nouvelle loi, on va faire tout son possible pour éviter le double emploi. Mais si on déclare que cela n'arrivera jamais, on va mentir, car dans l'article 4 on semble vouloir déclarer les finalités ou les objectifs poursuivis. Mais si vous voulez parler de tout double emploi, qu'on le dise alors en anglais aussi. Mais vous aurez un débat, j'imagine. On voulait seulement faire remarquer qu'il y a une différence dans le texte.

M. Sauvageau: Je vous remercie de ce point-là. C'est très important, effectivement. Vous avez parfaitement raison.

Le président: Merci, monsieur Sauvageau. Peut-être qu'on peut y revenir à un deuxième tour.

[Traduction]

Let me give you an example. In my practice as a private sector lawyer, I'm familiar with the case of a pulp and paper mill that has been closed for over three years. Now it is to be reopened with a new process that has never undergone an environmental assessment and that was heretofore unknown. So can we state categorically that there will never be another assessment? Or should we say that we are prepared to conduct a complementary assessment?

Mr. Sauvageau: Are you saying that, generally speaking, only one is needed, or that two are always needed? I agree that an environmental assessment is necessary, but do we have to say that two may be needed?

Mr. Gertler: No. In the example I gave you, the plant was already built. But in a case where the plant is built today and closes some time later for five years because of a recession, should another environmental assessment be done if we want to reopen it in the year 2000 using new technology?

Mr. Sauvageau: Is it the same project?

Mr. Gertler: That's exactly the point; it's not the same project.

Mr. Sauvageau: If we say that you have to have one assessment per project, you would therefore need a new assessment if it is not the same project. That's not duplication, because the same government authority would conduct the assessment.

Let us say, for example, that there is a dispute between the federal and provincial governments regarding an assessment, since your article states that none would be conducted insofar as possible. There is no doubt the federal government always acts in good faith, but what happens if it doesn't?

Mr. Gertler: Well, I could not accept bad faith.

Mr. Sauvageau: How can we define insofar as possible what is avoidable or unavoidable?

Mr. Gertler: It's a principle.

Mr. Sauvageau: Alright.

Mr. Gertler: With your permission, I would like to finish.

Mr. Sauvageau: Yes, yes.

Mr. Gertler: It's a declaratory principle. As I said, we do not want to give false hope. Of course, you also have to consider the upcoming amendments to clause 24 which are completely logical, since it says the same report should be used. Therefore, this forms a whole. When you look at the big picture, and when you also look at this new legislation, you see that everything will be done to avoid duplication. But if we state that this can never happen, that would be lying, because clause 4 seems to be an attempt to state the final results or the objectives being pursued. If you want to talk about any kind of duplication, it should say so in English also. But I imagine you will have a debate about this. We simply wanted to point out that there was a difference in the text.

Mr. Sauvageau: I thank you for that point. Indeed, it's very important. You're perfectly right.

The Chair: Thank you, Mr. Sauvageau. Perhaps we could get back to this on a second round.

[Text]

[Translation]

M. Sauvageau: Merci, monsieur le président.

Mr. Gilmour (Comox—Alberni): Last week one of the witnesses was having some difficulty with the term "cabinet", and suggested that "Governor in Council" would be better. I was just curious about your views. His argument was that cabinet is not defined. It never struck me before that two or three people could make up a cabinet at any particular time.

Mr. Gertler: I think the term "cabinet" is never mentioned in federal legislation. We always use the term "Governor in Council". It means, in practice, the cabinet. Perhaps the interpretive and background documents with regard to these amendments spoke in terms of cabinet, but I don't think the actual text does. I'm not sure it's a problem.

The problem, I suppose, works the other way. This is supposed to be citizen-friendly legislation, but the average citizen doesn't have a clue who the Governor in Council is.

The Chair: Each member of Parliament doesn't have a clue either.

Mr. Gilmour: Yes, it takes a while.

I agree the funding should be at all levels and there shouldn't be any definition. However, I have a concern that it could be used as a stall tactic.

• 1605

You have the proponent supplying the funds, and if any particular individual or groups wants to stall it, would that not be there? Could they then use it as a sort of stalling process at a lower stage? I'm thinking about some minor project like a small bridge.

Mr. Gertler: I'm not sure. Do you mean the demand for funding or the fact that people were funded?

Mr. Gilmour: The fact that it's funded means it can almost be viewed as free money. I'm trying to take it out to the farthest extreme, but you can see my point if people want to stop a project.

Mr. Gertler: Obviously funding would have to be textured and adjusted to fit the level in the process it's being offered for. You don't offer the same amount of money—

Mr. Gilmour: So you're saying there would be ceilings.

Mr. Gertler: There would be some kind of ceiling. It would require that kind of regime. Certainly there are jurisdictions from which you can borrow examples as to how to administer this kind of scheme. I would point out to you that at the screening level—I'm referring to subsection 18(3) of the act, which says:

Where the responsible authority is of the opinion that public participation in the screening of a project is appropriate in the circumstances, or where required by regulation, the responsible authority shall give the public notice and an opportunity to examine and comment on the screening report and on any record that has been filed in the public registry.

Mr. Sauvageau: Thank you, Mr. Chairman.

M. Gilmour (Comox—Alberni): La semaine dernière, un des témoins nous disait que le terme «conseil des ministres» lui posait des problèmes, et il nous a dit que le terme «gouverneur en conseil» serait préférable. J'aimerais connaître votre point de vue à ce sujet. Selon lui, le terme «conseil des ministres» n'est pas défini. Je n'y avais vraiment jamais songé, mais à un moment donné un conseil des ministres peut être composé de deux ou trois personnes.

M. Gertler: Je pense qu'on n'emploie jamais le terme «conseil des ministres» dans une loi fédérale. On emploie toujours «gouverneur en conseil». En pratique, cela signifie le conseil des ministres. Peut-être que les documents explicatifs et d'interprétation des amendements mentionnaient le conseil des ministres, mais je ne pense pas que le texte de loi le fasse. Je suis persuadé que ce n'est pas un problème.

Le problème, ce serait peut-être plutôt le contraire. Cette loi est censée être accessible au citoyen moyen, mais le citoyen moyen n'a aucune idée de ce qu'est le gouverneur en conseil.

Le président: Les députés n'en ont aucune idée non plus.

M. Gilmour: Oui, ça prend un certain temps pour s'y retrouver.

Je suis d'accord pour dire qu'il devrait y avoir financièrement à tous les niveaux et qu'il ne devrait pas y avoir de définition. Toutefois, je m'inquiète de ce que cela pourrait devenir une tactique dilatoire.

Si le promoteur fournit les fonds, ne serait-il pas possible à un particulier ou à un groupe de bloquer le projet? Serait-il possible d'utiliser cette mesure pour bloquer le projet? Prenons le cas d'un projet de petite envergure, comme un petit pont.

M. Gertler: Je ne suis pas certain. Vous parlez de la demande de fonds ou du fait que les gens reçoivent des fonds?

M. Gilmour: Le fait que des fonds soient versés peut presque être considéré comme un cadeau. Je me fais un peu l'avocat du diable, mais si quelqu'un veut mettre fin à un projet, vous voyez comment cela pourrait se faire.

M. Gertler: Il faudrait bien sûr que les fonds soient conçus et adaptés en fonction du niveau du processus pour lequel ils sont offerts. On n'offre pas la même somme. . .

M. Gilmour: Il y aurait donc un maximum?

M. Gertler: Il y aurait sans doute un maximum. Il faudrait pour cela ce type de régime. On peut certes trouver dans certaines instances des exemples de la façon d'administrer un régime comme celui-là. Je vous ferai cependant remarquer qu'au niveau de l'examen préalable—je vous renvoie au paragraphe 18(3) de la loi, où l'on dit:

. . . l'autorité responsable, dans les cas où elle estime que la participation du public à l'examen préalable est indiquée ou dans le cas où les règlements l'exigent, avise celui-ci et lui donne la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable et les documents consignés au registre public.

[Texte]

[Traduction]

Frankly, I would rather have seen a universal rule of public participation than a notice and comment at that stage. The choice of Parliament has been to be more restrictive, so you don't necessarily have public participation in every single case of screening. The potential is there, either when the responsible authority judges it to be appropriate or when the Governor in Council—there he is again—has made a regulation that says there indeed should be public participation because the kind of project that is being screened or perhaps the environment in which the project will be built is likely to raise legitimate public concerns.

There's that, and there are also those limits. There isn't an absolute right of public participation at some of these lower levels. So the funding presumably would only be available to the extent that we were in one of the circumstances in which public participation was also provided for or had been decided to be appropriate. That may limit the number of cases as well.

Mr. Finlay (Oxford): I've gone through this very carefully. I appreciate very much your remarks, sir, and I agree with them.

Mr. Gertler: Thank you.

Mr. Finlay: I'm sorry. I was talking to Mr. Dromisky a minute ago. You pointed out some of the considerations that might prevent public participation in the process. However, I like your statement on page 6 of your brief very much. Mr. Dromisky and I merely point out that it isn't a sentence if you don't have a subject, but we know what the subject is.

The proposal

accords with the principles of sustainable development whereby a proponent must integrate economic and environmental considerations and internalize the environmental costs of a project, including the necessary environmental assessment thereof.

The experience in Ontario with this sort of thing has led, I suggest, to proponents sitting down with citizens before there's an arbitration and before we have 24 lawyers, 18 experts and 103 something elses involved. That's because they know it's going to cost money if they don't do it right. I think that's essential, whether the proponent pays all of it or not.

I presume the proponent would include the responsible authority. It would include a department of the government, would it not, if it was fostering the project?

Mr. Gertler: Absolutely. Of course, that's a common case and possibility under CEAA. The proponent would indeed be a government department or some other government agency. In some cases, the proponent and the responsible authority are one and the same. For instance, Industry Canada providing a loan guarantee would be both the proponent and the responsible authority.

• 1610

Even that is not such a bad thing. From one point of view, you're asking if it should come out of the consolidated revenue fund or out of a specific budget, or if it should come out of Environment Canada's budget or Industry Canada's budget. Sustainable development principles would again lead you to say that accounting for these costs of doing business in the environmentally appropriate way should be as close as possible to the people who are also making the decisions about the economic benefits. That way, the two kinds of considerations are looked at at the same time.

J'aurais préféré, à cette étape, que s'applique une règle générale de participation du public plutôt qu'on procède par avis et commentaires. Le Parlement a choisi d'être plus restrictif, et le public ne peut pas participer à tous les examens préalables. La participation est possible si l'autorité responsable le juge indiqué ou si le gouverneur en conseil—le voilà de nouveau—stipule, dans un règlement, que le public doit y participer soit en raison du type de projet examiné, soit peut-être parce que le milieu dans lequel sera construit le projet risque de soulever chez le public des préoccupations légitimes.

Il y a d'une part la possibilité, d'autre part les restrictions. Le public n'a pas un droit absolu de participation à certaines des premières étapes. On peut donc supposer que les fonds ne seront mis à la disposition du public que si sa participation est prévue ou jugée appropriée. Le nombre des cas sera également limité de ce fait.

M. Finlay (Oxford): J'ai lu votre mémoire très attentivement. J'aime beaucoup vos remarques et je suis d'accord avec vous.

M. Gertler: Merci.

M. Finlay: Je suis désolé de ne pas avoir entendu ce que vous avez dit il y a quelques minutes, car je parlais à M. Dromisky. Vous avez mentionné certains éléments qui peuvent empêcher la participation du public au processus. Toutefois, je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites à la page 6 de votre mémoire. M. Dromisky et moi nous faisons la réflexion qu'il n'y a pas de phrase sans sujet, mais nous savons quel est le sujet.

La proposition

est conforme aux principes du développement durable selon lesquels le promoteur doit tenir compte des considérations économiques et environnementales et assimiler les coûts du projet en matière d'environnement, y compris ceux de l'évaluation environnementale nécessaire.

En Ontario, ce qui se passe, c'est que les promoteurs rencontrent les citoyens avant qu'il soit nécessaire d'en arriver à l'arbitrage et que 24 avocats, 18 experts et 103 autres personnes s'en mêlent. S'ils le font, c'est qu'ils savent que toute erreur leur occasionnera des frais. Il est essentiel de savoir si le promoteur paie tous les frais.

Je suppose que l'autorité responsable pourrait être assimilée au promoteur. Le promoteur pourrait-il être un ministère si celui-ci parrainait le projet?

M. Gertler: Tout à fait. Bien sûr, cela se produit fréquemment dans l'application de la LCEE. Le promoteur peut être un ministère ou une agence du gouvernement. Dans certains cas, il arrive que le promoteur et l'autorité responsable soient une seule et même personne. Par exemple, lorsque Industrie Canada garantit un prêt, il peut être à la fois promoteur et autorité responsable.

Ce n'est pas toujours mauvais. Vous demandez si les fonds devraient être tirés du Trésor ou d'un budget particulier, s'ils devraient être pris sur le budget d'Environnement Canada ou d'Industrie Canada. D'après les principes du développement durable, les frais engagés pour respecter l'environnement doivent être imputés le plus possible aux personnes qui décident des avantages économiques. De cette façon, l'environnement et l'économie sont simultanément pris en compte.

[Text]

[Translation]

And I'm sorry about the sentence. I stand corrected.

Mr. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Mr. Chairman, could I get further clarification on how the appeal system would work and the review panel? I have concerns. I feel there aren't enough controls in that whole process. I somehow feel we could go on and on in certain situations. There would be an endless number of strategies for assessment purposes being introduced by someone—whom we might call a bureaucrat—in his interpretation of the act. I don't know if I have an unfounded fear, but I just feel apprehensive about that whole area.

Mr. Gertler: How long have you been having these feelings?

Mr. Dromisky: Oh, for quite some time.

Mr. Finlay: Since the Old Man Dam.

Mr. Gertler: That, Mr. Chairman, was a clear example of doing assessment at the last minute, and badly, and then blaming assessment as being a terrible impediment to doing business. If it had been done early it wouldn't have been such a problem.

The question remains whole, I think. Is it indeed an appeal we're talking about, or are we moving the decision-making to a different level? Someone who looks at section 37 the way it's drafted now could indeed find himself throwing up his hands and asking, which is it? These are difficult questions. At some point there should be a full hearing of these issues, giving those who have opinions the ability to both know the case they have to meet and to make their case. And then somebody has to make a decision.

So the question is whether creating a full cabinet appeal is an improvement or not. Does it simply displace the locus of the pressure and the debate?

The decision under CEAA has been to not go with a decision-making panel or board, the way things are in Ontario, for instance, where there is an appeal mechanism. It's simply a body that makes recommendations. I suppose one could lobby instead for a system where the decision is made by the board, with only some extraordinary appeal, which is more in the nature of what was originally put forward or what was being talked about in the red book—a CRTC kind of system.

But that raises the question of whether or not you are essentially going to politicize the whole process by having frequent appeals. If you simply stuck with the Ontario model, without very many appeals, I must admit I'd begin to wonder about the political accountability of this whole process. It's great because you can get in there and participate. But ultimately what are the democratic implications, the institutional implications, of having these big decisions hived off?

From that point of view, what is proposed for section 37, albeit rather awkwardly, is not a bad compromise. You basically say, look, the people who hear the evidence and who are experts in the field, and the place at which everyone is going to get a kick at the can, will have a great deal of influence. This is because you have to face the fact that it's harder to move cabinet than it is to move a single responsible authority or line department.

Désolé pour la phrase; la prochaine fois j'ajouterais le sujet.

M. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Monsieur le président, puis-je avoir quelques précisions sur la façon dont le système d'appel et la commission d'examen fonctionneraient? J'ai l'impression que le processus ne comporte pas suffisamment de mesures de contrôle. J'ai l'impression que dans certains cas cela pourrait s'étendre à l'infini. Quelqu'un pourrait présenter des stratégies d'évaluation à n'en plus finir—un bureaucrate, peut-être—en raison de son interprétation de la loi. Tout cet aspect me cause certaines craintes; je ne sais pas si mes craintes sont fondées.

M. Gertler: Entretenez-vous ces craintes depuis longtemps?

M. Dromisky: Oh, depuis bien longtemps.

M. Finlay: Depuis l'affaire du barrage Old Man.

M. Gertler: Monsieur le président, voilà un bon exemple de cas où l'évaluation a été faite à la dernière minute, mal faite, et où l'on a ensuite déclaré que l'évaluation était un obstacle terrible pour les entreprises. Si l'évaluation avait été faite plus tôt, le problème n'aurait pas eu une telle ampleur.

À mon avis, il n'y a pas encore de réponse à cette question. S'agit-il vraiment d'un appel, ou porte-t-on à un niveau différent la responsabilité de la décision? On peut se demander ce qui en est à la lecture de l'article 37 dans sa version actuelle. Il n'y a pas de solution facile. À un moment donné, il faudrait tenir une audience sur ces questions de façon à ce que les personnes qui ont une opinion sur le sujet soient informées des possibilités et fassent valoir leur opinion. Ensuite, il faut que quelqu'un prenne la décision.

Il faut donc décider si la création d'un mécanisme d'appel au Cabinet constituerait ou non une amélioration. Un tel mécanisme a-t-il simplement pour effet de reporter ailleurs les pressions et la discussion?

On a décidé, en application de la LCEE, de ne pas adopter un système de commission d'examen, comme cela se fait en Ontario, par exemple, province où il y a un mécanisme d'appel. En Ontario, il s'agit d'un organisme qui fait des recommandations. On pourrait sans doute proposer plutôt un système dans lequel la commission rend sa décision et dans lequel, exceptionnellement, il peut y avoir appel, ce qui serait davantage conforme à la proposition initiale ou à celle du Livre rouge—une sorte de CRTC.

Mais cela nous amène à nous demander si le fait d'avoir de fréquents appels ne rend pas politique tout le processus. Si l'on s'en tient au modèle de l'Ontario, où il y a de très nombreux appels, je dois avouer qu'on peut se poser des questions sur la responsabilité politique dans le processus. Ce qui est bien, c'est qu'il est possible de participer. Mais, en fin de compte, quels sont les effets de cette séparation des grandes décisions pour la démocratie et les institutions?

À cet égard, les modifications proposées à l'article 37, bien que maladroites, peuvent représenter un compromis valable. On y dit, foncièrement, que les gens qui entendront les témoignages, les experts du domaine, et l'endroit où tout le monde pourrait faire valoir son opinion influenceront grandement sur la décision. Il faut bien se rendre compte qu'il est plus difficile de déplacer le Cabinet qu'une seule autorité responsable ou un ministère responsable.

[Texte]

[Traduction]

So the ultimate effect of this amendment—and we've tried to judge it—we believe will be to give more weight to the work of the mediator or the review panel, making overturning, if you like, by cabinet a less frequent occurrence.

En fin de compte, cet amendement a donc pour effet—et nous avons essayé d'en juger—de donner davantage de poids au travail du médiateur ou de la commission d'examen, ce qui rendra moins nombreuses les occasions, pour le Cabinet, de renverser une décision.

• 1615

One of the difficulties that has plagued environmental assessment, whether at the federal level, in Ontario with exemptions, or in Quebec with some of the cases we've had, is that everyone listens very politely, you have a great hearing, you get all this information, and then the government goes off and does something completely different. That is not, presumably, a desirable result. It doesn't lead to legitimacy of the process, it doesn't lead to public confidence, and it makes it look as if the fix is in all the time. How you do it is a conundrum.

L'un des problèmes les plus fréquents dans les évaluations environnementales, que ce soit au niveau fédéral, en Ontario, exceptionnellement, ou au Québec, dans certains cas que nous avons vus, c'est que tout le monde écoute très poliment, on a d'excellentes audiences, on recueille beaucoup d'informations, mais ensuite le gouvernement s'en va de son côté faire quelque chose de complètement différent. On peut supposer que ce n'est pas un résultat souhaitable. Cela ne rend pas le processus très légitime, nuit à la confiance du public et donne l'impression que les dés étaient pipés à l'avance. Reste à savoir comment le faire.

However, I think what should be sought is a system whereby the role and legitimacy of the assessment process itself are reinforced, while at same time avoiding the possibility of having line departments with sectoral interests simply overturning those interests because they got a telephone call from the industrial client of their department. Surely that is a danger to be avoided. The hope, I suppose, is that cabinet is a more diverse body.

Quoi qu'il en soit, il faudrait rechercher un système où le rôle et la légitimité du processus d'évaluation sont mis en valeur tout en évitant que les ministères responsables ayant des intérêts sectoriels renversent une décision à la suite d'un coup de fil d'un client industriel. C'est certainement un danger à éviter. On espère que le Cabinet, par sa diversité, est moins vulnérable.

If there is going to be a great deal of pressure on the cabinet and a lot of decisions taken there are going to be overturned, if you like—not overturned in the sense of an appeal but basically saying scrap the recommendations; we're going in a different direction—it then raises the question of whether you should be having some kind of right to at least a paper hearing in cabinet, if that's where new information is going to be brought to bear and where the bureaucracy will finally make it's play, having lain in the bushes during the process. Those are all questions you have to ask. As legislators, you are probably better equipped to answer than I am. They're difficult questions of institutional relationships and power and differences between formal structures and the way things work in the real world.

Si par suite d'énormes pressions sur le Cabinet de nombreuses décisions sont renversées, c'est-à-dire non pas à la suite d'un appel, mais simplement parce qu'on fait fi des recommandations et qu'on choisit une nouvelle orientation, on peut se demander si on ne pourrait pas au moins présenter des documents au Cabinet. En effet, c'est peut-être là que de nouveaux renseignements sont fournis et influencent les décisions, là que les bureaucrates laissent tomber leur dernière carte, après s'être tapis durant tout le processus. Vous devez poser toutes ces questions. En tant que législateurs, vous êtes sans doute mieux en mesure d'y répondre que moi-même. Ce sont des questions délicates sur les relations institutionnelles, sur le pouvoir et sur les différences entre les structures officielles et le fonctionnement réel des choses.

Mr. Dromisky: It's quite obvious, Mr. Chairman, by the answer given that this is an area that's going to have to be revisited because we are headed for trouble.

M. Dromisky: Manifestement, monsieur le président, cette réponse nous laisse croire qu'il nous faudra bien examiner cet aspect de la question pour éviter de gros problèmes.

Mr. Gertler: That may be the colour commentary. I'm not sure I said exactly that.

M. Gertler: C'est peut-être le point de vue partisan; je ne pense pas avoir dit exactement cela.

Mr. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): You indicated in your opening remarks, Mr. Gertler, that you're also part of the regulatory process.

M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Dans votre exposé, monsieur Gertler, vous avez dit faire partie du processus réglementaire.

Mr. Gertler: The regulatory advisory committee, yes.

M. Gertler: Le comité consultatif sur la réglementation, en effet.

Mr. Taylor: It's my understanding that the process you just outlined regarding cabinet decision-making applies to the regulatory process, that it's really the Governor in Council that ultimately decides on the package of regulations that go forward. The regulations are the engine in the car. The regulations make the act run, amendments or not. Is it your opinion that this process of cabinet authority over regulations is working? Can we apply that analysis as well to the decision-making power over projects?

M. Taylor: D'après ce que je comprends, le processus dont vous venez de parler, au sujet de la prise de décisions au Cabinet, s'applique au processus réglementaire; c'est le gouverneur en conseil qui décide ultimement des règlements à prendre. Les règlements sont le moteur du véhicule. Qu'il y ait ou non des modifications, c'est la réglementation qui fait fonctionner la loi. À votre avis, ce pouvoir du Cabinet sur la réglementation est-il fonctionnel? Cette analyse peut-elle également s'appliquer à la prise de décisions au sujet de projets?

[Text]

Mr. Gertler: That's an interesting question. The RAC process has been far from perfect. Where it falls down to some extent is, I think, as you suggest, in the ability to translate what goes on around the table into the final product, because there is this added level. So we haven't revolutionized things entirely.

It has been very useful as a place where you get probably an unparalleled kick at the can, an opportunity to meet the people who are writing the memos to cabinet and influencing those decisions. There is no doubt that many of us would love to actually be at the cabinet table and make our case. However, that would require a considerable reordering of the political system. So I don't have an answer for you in terms of what more you could do.

I think we are a bit over the top on cabinet secrecy in this country. It has a lot more to do with people trying to avoid getting egg on their face than with the high secrets of state that require secrecy in order to ensure the ship of state gets safely to port.

• 1620

Mr. Taylor: I see the regulatory panel as being similar to the environmental assessment panel. Individuals talk around the table, gather information, make decisions and then turn it over to a body that hasn't heard the evidence and hasn't discussed the ramifications of each of those matters, leaving it in their hands to make the ultimate decision. You've had personal experience sitting around the first table and passing the information on. That's all I wanted to say.

Mr. Gertler: I agree. Many times it was a frustrating process, but if you make the board, the agency or the panel the decision-maker, then you've changed the rules of the game in our society. I'm not sure that you as legislators should favour that evolution. If we're worried about the rule of judges, perhaps we should also be worried about the rule of panels.

Further, this act has been long and laborious and it is questionable whether we can go back to square one and look at those fundamental issues. There is not a single stream under this act. If all the projects that got into the process went to a board, you could easily imagine a system where the board was the decision-maker. Under this act there are so many places where you can branch off from the process that it wouldn't solve the problem to say it's not going to be the line department or cabinet, but it will be the board. What do you do in the case of comprehensive study, of screening, of some of these other side issues in the process?

Mr. Taylor: I've been trying to look at this issue as objectively as possible and I think I've come to the same conclusion you have—what's sauce for the goose is sauce for the gander. However, earlier in this process of reviewing the act I asked the FEARO people about a timeframe for cabinet response. My particular experience was with the Indian Specific Claims Commission. It has been over two years in responding to a recommendation of the claims commission. I understand there

[Translation]

M. Gertler: C'est une question intéressante. Le processus dont fait partie le comité consultatif sur la réglementation est loin d'être parfait. Là où il échoue, dans une certaine mesure, comme vous le laissez entendre, c'est dans sa capacité de traduire ce qui se passe autour de la table en un produit final, à cause de l'étape supplémentaire. Nous n'avons donc pas encore révolutionné les choses.

Ce rôle est utile, parce que c'est là qu'on peut intervenir avec le plus de force; c'est une occasion de rencontrer des personnes qui rédigent des notes pour le Cabinet et qui influencent ces décisions. Sans aucun doute, beaucoup d'entre nous adoreraient être dans la salle du Cabinet pour défendre notre cause. Il faudrait toutefois pour cela un bouleversement du système politique. Je n'ai donc pas de réponse à vous donner. Je ne peux pas vous dire ce que vous pouvez faire de plus.

Je pense que l'importance du caractère secret des délibérations du Cabinet est un peu surfaite au Canada. Le secret est imposé davantage pour éviter à certaines personnes de subir un scandale qu'à cause des grands secrets d'État qui sont nécessaires pour que le navire de l'État arrive à bon port.

M. Taylor: La commission de réglementation est à mon avis semblable à une commission d'évaluation environnementale. Autour de la table, on discute, on recueille de l'information, on prend des décisions dont on fait part à une instance qui n'a pas entendu les mêmes témoignages, qui n'a pas discuté des ramifications de chaque question et qui aura la tâche de prendre la décision ultime. Vous savez ce que c'est que d'être à la première table et de transmettre l'information. C'est tout ce que je voulais dire.

M. Gertler: Je suis d'accord. Souvent, c'est un processus frustrant, mais si la prise de décisions revient à la commission, à l'organisme ou au groupe de travail, on a changé les règles du jeu dans notre société. Je ne suis pas convaincu que c'est ce que vous devriez préconiser comme changement en tant que législateurs. Si vous êtes préoccupés du pouvoir des juges, nous devrions peut-être également réfléchir au pouvoir des commissions.

En outre, la mise au point de cette loi a été longue et laborieuse, et il est douteux que nous puissions revenir en arrière et réexaminer ces questions fondamentales. Cette loi ne prévoit pas un processus unique. Si tous les projets étaient examinés par une commission, on pourrait facilement imaginer que celle-ci prendrait des décisions. En vertu de cette loi, il peut y avoir tellement de différentes façons de suivre le processus qu'on ne réglerait pas le problème en disant que ce n'est pas au ministère responsable ni au Cabinet de prendre la décision, mais à la commission. Que faire dans le cas d'une étude globale, d'un examen préalable, ou des autres questions connexes examinées dans le cadre du processus?

M. Taylor: J'essaie d'examiner cette question le plus objectivement possible, et je pense en être venu à la même conclusion que vous: c'est du pareil au même. Mais au début de notre examen de ce projet de loi, j'ai demandé aux responsables du BFEE de nous donner le délai prévu pour la réponse du Cabinet. Je connais bien la Commission sur les revendications particulières des Indiens. Il a fallu deux ans avant qu'on réponde à une recommandation de la commission. Si je

[Texte]

isn't any timeframe within which cabinet can respond to the report of a panel. Would there be any use in identifying a timeframe within which cabinet must respond or take a decision on a panel recommendation?

Mr. Gertler: That's certainly something to be looked at. There are certain amendments in this bill, of course. Clause 5 deals with the issue of timeframe.

In the context of the larger environmental assessment debate, timing and timeframes have generally been an industry issue and an issue of provincial administrators and environmental assessment regimes, because a lot of the provincial regimes have strict deadlines.

Obviously, if you are binding the Governor in Council you have to make sure you have the right language in section 59. It will probably be played both ways. Sometimes you'll be delighted the decision is made promptly, while in other cases you would wish to wait for a change of government, of circumstances, of economics or time to get to the decision-makers. So I don't think you can say that's going to solve the problem for industry or the environment or anybody else. In some cases it will help and in some cases it won't.

The other possibility, and I guess to some extent that's what occurred with the first four regulations under CEAA, is to have some kind of prepublication—the United States federal register model of notice and comment, which has all kinds of decisions. It doesn't mean you get to bang your shoe on the table in the cabinet room, but at least they could put out a draft decision saying what they are planning to do.

You'd get a final kick at the can. You might need more funding to allow for this, because it costs money each time you have to make another brief or respond to those kinds of circumstances. But having 60 days to comment on what is proposed and to give your final remarks may be the closest thing you could get to an appeal hearing while staying broadly within the model of the current act. Notice and comment provisions are powerful tools. What else do we have ultimately, except the ability to know what is being discussed, what information is on the table and to make your views known?

The Chair: Thank you, Mr. Taylor. Before offering the members a second round of questions, the chair would like to run a concept past the witness. The issue of proponents paying the participant funding is a theme that's come up again in our hearings, and we've heard from witnesses on both sides of that issue. I'm just wondering about a system similar to the concept of legal costs, whereby funding would be provided, but if the proponents, after the assessment, are found to have been lacking in their preparation and in their work, an order would be made that those proponents pay the participant funding in that case. I wonder if that's something you'd care to comment on.

Mr. Gertler: Let me understand what you're saying here. You're saying that funding would be provided by government and then at the end of the day, if the proponent hasn't been a good player in the process, they would get whacked with costs?

[Traduction]

comprends bien, aucun délai précis n'est prévu pour la réponse du Cabinet au rapport d'une commission d'examen. Serait-il utile de préciser le délai dans lequel le Cabinet doit répondre ou prendre une décision à la suite des recommandations de la commission?

M. Gertler: C'est certainement une chose à envisager. Ce projet de loi contient bien sûr certaines modifications. L'article 5 porte sur cette question des délais.

Dans le cadre du débat plus large sur l'évaluation environnementale, les délais prévus et le temps requis ont généralement été des questions intéressant l'industrie et les administrateurs et régimes provinciaux d'évaluation environnementale, parce que de nombreux régimes provinciaux comportent des délais stricts.

Évidemment, s'il y a une obligation pour le gouverneur en conseil, il faut s'assurer d'avoir un bon libellé à l'article 59. Ce sera peut-être une arme à deux tranchants. On sera parfois ravi d'une décision prise rapidement, alors que dans d'autres cas on préférera attendre un changement de gouvernement, de circonstances ou de situation économique, à moins de vouloir avoir le temps de communiquer avec les décideurs. Je ne crois donc pas qu'on puisse dire que cela réglera tous les problèmes de l'industrie, de l'environnement, ou de qui que ce soit. Dans certains cas ce sera utile et dans d'autres pas du tout.

L'autre possibilité, et dans une certaine mesure je pense que c'est ce qu'on trouvait dans les quatre premiers règlements de la LCEE, c'est d'avoir une publication préalable. Aux États-Unis, il y a le modèle des avis et commentaires du registre fédéral, où se trouvent toutes sortes de décisions. Cela ne nous donne pas notre mot à dire au Cabinet, mais au moins celui-ci pourrait nous faire part de ses intentions dans une ébauche de décision.

On pourrait intervenir une dernière fois. Il faudrait peut-être des fonds supplémentaires pour ce faire, puisqu'il faut de l'argent chaque fois qu'on doit préparer un mémoire ou réagir dans ce genre de situations. Mais quand on a 60 jours pour répondre à ce qui est proposé, pour formuler des derniers commentaires, c'est peut-être ce qui se rapproche le plus d'une audition d'appel, tout en respectant le modèle de la loi actuelle. Les dispositions relatives aux avis et aux commentaires sont des outils puissants. Qu'avons-nous donc, au bout du compte, sinon la possibilité de savoir ce dont on discute, de connaître l'information dont on dispose et de présenter notre propre point de vue?

• 1625

Le président: Merci, monsieur Taylor. Avant de passer à une deuxième ronde de questions, j'aimerais savoir ce que pense le témoin d'un certain concept. On a parlé à quelques reprises, durant nos audiences, du financement par le promoteur du fonds de participation. Nous avons entendu les deux côtés de la médaille. Je me demande si nous pourrions avoir un système semblable à celui qui s'applique aux frais juridiques. Le financement serait assumé par le promoteur si, d'après l'évaluation, il n'a pas bien fait sa préparation ou son travail. Une ordonnance serait alors prise selon laquelle le promoteur doit payer l'aide financière aux participants. Voulez-vous me dire ce que vous en pensez?

M. Gertler: J'aimerais bien comprendre ce dont vous parlez. Vous dites que le financement serait assumé par le gouvernement, mais après l'évaluation, si le promoteur n'a pas bien joué la partie, c'est à lui de payer la note?

[Text]

[Translation]

The Chair: It would be similar to the concept of legal costs.

Mr. Gertler: My first reaction is that you don't have a board here in all cases, so there's no decision-maker who could make that order. You may also be creating a bit of a monster. There will be a whole second round of litigation and discussion and representations to see whether or not the proponent has been a good player in the process.

What this is really all about is full cost accounting. Whether it comes taxed away and is given back by the federal treasury or whether it's simply part of the cost of doing business shouldn't ultimately, in the big picture of the law, make that much difference.

I was really worried that you were asking—and then I would have thought it was a dangerous thing—that this would simply be a cost mechanism, that you would get your money at the end of the day. Of course the reality for environmental groups is that they wouldn't be at the starting gate. You can't go down to the bank and say, well, we're intervening; we're discounting our rate to get intermediary funding and please give us \$100,000 in advance to participate in this mega-hearing. It's not going to happen.

Mr. Taylor: I recognize and congratulate the emphasis you put on the intervenor participant funding. Ontario has an act that outlines how the process works. I don't know if Quebec has an act as such.

Mr. Gertler: No act and no funding, except for the federal assessment.

Mr. Taylor: I have two questions. First, do you think it advantageous for this committee to try to amend with more specifics relating to participant funding—that is, who makes the decisions about who gets funding, how much funding they get—similar to the Ontario act, or simply to recommend to government that a participant funding act be prepared and these specifics be dealt with, including perhaps appeals if your request for funding is denied by the funding authorities?

Mr. Gertler: Mr. Chairman, that's a question in a number of parts. It seems to me that one of the issues raised by our submissions in this regard is that indeed the question is not just funding in the core cases of environmental assessment but also in all of these collateral situations.

• 1630

What we recommend indeed does raise an issue: wouldn't we be better off having a general federal government-wide system of participant funding rather than a provision of CEAA that says when the Atomic Energy Control Board is holding a hearing, which has been decided to be a substitute for a hearing by a panel under CEAA, for instance, in that case the Atomic Energy Control Board must give participant funding in accordance with CEAA?

That may be a bit awkward from a legislative point of view, so you may indeed have something when you say it would be desirable to have a separate act. That would certainly be a step forward, from an environmental point of view, for all kinds of purposes. Environmental assessment is only part of one kind of area in which there's public participation. Review boards under CEPA would be another example.

Le président: Ce serait semblable au concept des frais juridiques.

M. Gertler: Tout d'abord, je vous signale qu'il n'y a pas une commission dans tous les cas; il n'y a donc pas nécessairement quelqu'un qui puisse prendre une décision de ce genre. On risque aussi de créer un monstre. On se retrouverait avec une deuxième ronde de poursuites, de discussions et de démarche pour savoir si le promoteur a ou non bien joué son rôle dans le processus.

En fait, c'est une question de comptabilité de l'ensemble des coûts. Qu'il s'agisse d'argent provenant de nos impôts, rendu par le Trésor fédéral, ou d'un coût de fonctionnement pour les entreprises, au bout du compte cela ne devrait pas faire une grande différence dans l'application de la loi.

Je craignais que ce que vous proposiez, et cela me semblait très dangereux, ce ne soit un mécanisme de coût où l'argent ne serait versé qu'à la fin du processus. Évidemment, dans la réalité, les groupes environnementaux ne pourraient même pas se présenter à la ligne de départ. Vous ne pouvez pas vous adresser à votre banquier en disant: nous allons intervenir dans ce processus, nous allons obtenir des fonds plus tard, mais dans l'intervalle donnez-nous 100 000\$ à l'avance afin que nous puissions participer à ces audiences monstres. Vous n'obtiendrez rien.

M. Taylor: Je vous félicite pour l'importance que vous accordez au fonds d'aide aux participants. L'Ontario a une loi qui régit ce processus. Je ne sais pas s'il y en a une aussi au Québec.

M. Gertler: Il n'y a ni loi ni financement, sauf pour les évaluations environnementales fédérales.

M. Taylor: J'ai deux questions à poser. Tout d'abord, serait-il à votre avis avantageux pour le comité de modifier la loi afin de fournir davantage de détails sur le fonds de participation, par exemple qui décide qui aura de l'argent, combien d'argent sera versé, etc.? On le fait en Ontario. Serait-il préférable de recommander simplement au gouvernement qu'une loi sur le fonds de participation soit préparée, où l'on traiterait de ces détails, y compris peut-être les procédures d'appel si une demande de financement est rejetée par les responsables du programme?

M. Gertler: Monsieur le président, cette question comporte de nombreux volets. Il me semble que l'une des questions que nous soulevons dans notre mémoire à ce sujet, c'est celle du financement pour les situations connexes, en plus du financement dans les cas d'évaluations environnementales importantes.

Notre recommandation soulève une question: ne serait-il pas préférable d'avoir un système général, au niveau fédéral, pour l'aide financière aux participants, plutôt qu'une disposition de la LCEE qui précise que pour les audiences de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, dont on a décidé qu'elles se substitueraient à celles tenues en vertu de la LCEE, la commission doit fournir l'aide financière, conformément à la LCEE?

D'un point de vue juridique, cela peut être un peu compliqué. Vous avez peut-être raison de suggérer une loi distincte. Ce serait certainement positif, d'un point de vue environnemental, pour toutes sortes de raisons. L'évaluation environnementale n'est qu'une partie des activités où il peut y avoir participation du public. Les commissions d'examen créées en vertu de la LCPE en seraient un autre exemple.

[Texte]

If this committee can come up with detailed recommendations, I think that would be great, because the regulatory advisory committee would have less work to do. Otherwise it would be on the agenda, but it would be a long way down the road before we'd actually get to it.

Then, of course, it is something that would go into that black box of cabinet decision-making. We could make all the representations we want about what the ideal scheme should look like, but then we don't know what we would get at the end of day. It would be subject to a fairly easy process of amendment. There's something more solid about a statute; there's no doubt about it.

Again, I would be in your hands because you'd be better placed. Of course there are implications about what has to be done by legislation and what can be done by regulation when you're dealing with things like having the government pay out money. When you're dealing with legislation that would be binding on federal and provincial Crowns as potential proponents, and on the private sector throughout the country as potential proponents, you'd probably need some fairly clear things in the legislation. You can't go purely with a regulatory regime.

Mr. Taylor: I have a second question in regard to completed environmental assessments and whether we can learn anything from them in this process we're going through in this committee, though not looking at any grand review. Is there anything we can learn from the experience of the Great Whale project in Quebec?

Mr. Gertler: I personally was involved in a lot of the litigation regarding that. I have not been involved on the assessment side, so I'm a little loath to comment on it. Of course, the debate will go on for years. If indeed the project is shelved for a shorter or longer time, the debate will go on. Was it an economic decision? Was it a decision driven by environmental assessment? Is it a case where environmental assessment has saved us from an economic disaster?

I don't know, but it certainly seems it may be a case where slowing things down and putting the harsh light of public participation on a project have at least forced some careful consideration of its long-term consequences. Maybe the decision is a good one; maybe it's a bad one in the long run. I would have my own views about that, but certainly the environmental assessment process has forced a careful look at the project—more careful than would have been done before.

The only thing I would say as a footnote to that—and I mentioned Old Man a minute ago—is in terms of money and effort spent on all parts, environmental assessment would probably be more effective if it were done earlier in the process. By the time an environmental assessment came into play in this case, there were hundreds of millions of dollars sunk, and many of the design and planning decisions and the strategic critical path on the thing had already been laid out. In that situation, the potential for beneficial effects from the planning and economic and environmental point of view is wiped out.

[Traduction]

Si votre comité peut faire des recommandations détaillées, ce serait excellent, à mon avis, puisque cela réduirait le travail du comité consultatif sur la réglementation. Autrement, on ajouterait cela à nos travaux futurs, mais nous ne pourrions nous y attaquer avant un bon bout de temps.

Mais bien sûr c'est quelque chose qui entrerait dans la boîte noire de la prise de décisions au Cabinet. Nous pourrions faire toutes les démarches possibles au sujet du programme idéal à nos yeux, mais nous ne savons pas ce qu'on obtiendrait en bout de ligne. Il serait encore facile de le modifier. Une loi, c'est tout de même plus solide, n'en doutez pas.

Mais c'est à vous de décider; c'est vous qui êtes le mieux placés pour le faire. Bien entendu, il y a des incidences quant à ce qui doit être fait par voie législative et à ce qui peut être fait par voie réglementaire lorsqu'il s'agit d'obtenir des fonds gouvernementaux. Quand on parle d'une loi qui créerait une obligation pour tous les promoteurs éventuels, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou le secteur privé, il faut que la loi soit très claire. On ne peut se fier simplement à une réglementation.

M. Taylor: J'ai une deuxième question à poser au sujet des évaluations environnementales terminées. Quelle leçon qui pourrait intéresser le comité peut-on tirer de ces évaluations même si nous ne faisons pas un examen très approfondi? Quelle conclusion peut-on tirer de l'expérience du projet Grande Baleine au Québec?

M. Gertler: J'ai participé personnellement à de nombreux litiges à ce sujet. Je n'ai pas été mêlé à l'évaluation, et j'hésiterais par conséquent à en parler. Bien entendu, le débat durera encore des années. Si le projet est mis de côté pour une période plus ou moins longue, le débat continuera. Était-ce une décision économique? Une décision prise en fonction de l'évaluation environnementale? L'évaluation environnementale nous a-t-elle fait échapper à un désastre économique?

Je ne sais pas, mais il semble certainement que le ralentissement des choses et un examen du projet à la lumière très crue de la participation du public ont au moins provoqué un examen sérieux de ses effets à long terme. Cette décision est peut-être bonne, peut-être aussi mauvaise à long terme. J'ai ma petite idée là-dessus, mais le processus d'évaluation environnementale nous a certainement forcés à examiner soigneusement le projet, plus soigneusement qu'on ne l'aurait fait auparavant.

J'ajouterai simplement que, comme dans le cas de la rivière Old Man, dont je viens de parler, toutes les parties ont consacré beaucoup d'argent et d'efforts à ce projet; l'évaluation environnementale serait probablement plus efficace si elle se faisait plus tôt dans le processus. Dans ce cas-ci, quand l'évaluation environnementale a commencé, il y avait déjà des centaines de millions de dollars engloutis dans le projet, et beaucoup des décisions relatives à la conception, à la planification et à l'important chemin critique avaient déjà été prises. Dans cette situation, il est inutile d'essayer de tirer des effets bénéfiques pour la planification, le budget ou l'environnement.

[Text]

[Translation]

• 1636

That certainly is a great argument for early environmental assessment. It's a great argument for one project, one assessment, in the sense that you should have to assess all of the long-term implications of the project and its cumulative effects and so forth at the start, to the best of your ability.

It's probably also an argument for the notion of assessment of policy and programs. Often what happens—and this is what causes so much of the difficulty—is that government does not want to provide for public debate and assessment of policy and programs. Therefore that policy debate takes place on the backs of individual projects, and I think that's to some extent what has happened with the Great Whale project.

The fact of the matter is that in Quebec we've never had a really open debate on energy policy. The last time the issue was before a committee of the National Assembly in Quebec, the first person—in Quebec they have a slightly different system; the ministers actually sit as members of the committees—to speak was the minister. He said, well, we're taking the hydroelectric strategy and the development plan of Hydro-Québec for granted. Now let's talk about energy policy.

The Chair: Thank you very much. It was very interesting, but I think we've drifted a little from our mandate here.

I do thank you on behalf of the subcommittee for your submissions. I'm sure we'll find them very helpful in our considerations.

The committee is adjourned.

C'est certainement une excellente façon de montrer que les évaluations environnementales doivent se faire plus tôt. C'est également un bon argument en faveur du principe de l'évaluation unique, puisqu'il faudrait ainsi évaluer toutes les conséquences à long terme d'un projet, ses effets cumulatifs, etc., dès le départ, du mieux qu'on le pourrait.

C'est également une bonne façon de défendre le concept de l'évaluation des politiques et des programmes. Souvent, et c'est ce qui cause tant de problèmes, le gouvernement ne veut pas d'un débat ni d'une évaluation publique de ses politiques et programmes. Par conséquent, les débats politiques ont lieu, mais au sujet de projets donnés. C'est dans une certaine mesure ce qui se produit pour le projet Grande Baleine.

En fait, au Québec, nous n'avons jamais eu de discussion vraiment ouverte sur la politique énergétique. La dernière fois que cette question a été soulevée devant une commission de l'Assemblée nationale, à Québec, le premier intervenant a été le ministre—au Québec, le système est légèrement différent: les ministres sont membres des commissions parlementaires. Il a dit que la stratégie hydroélectrique et le plan de développement d'Hydro-Québec allaient de soi. On pouvait ensuite parler de politique énergétique.

Le président: Merci beaucoup. Votre témoignage était très intéressant, mais je pense que nous nous sommes un peu éloignés de notre mandat.

Je vous remercie au nom du Comité pour vos mémoires. Je suis Persuadé qu'ils seront très utiles à nos travaux.

La séance est levée.

MAIL  POST

Canada Post Corporation/Société canadienne des

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

8801320

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Quebec Environmental Law Centre:

Franklin S. Gertler, Vice-President.

TÉMOINS

Du Centre québécois du droit de l'environnement:

Franklin S. Gertler, vice-président.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Tuesday, November 22, 1994

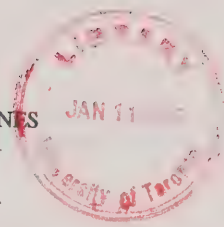
Chairperson: Paul DeVillers

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le mardi 22 novembre 1994

Président: Paul DeVillers



Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act

*of the Standing Committee on Environment and Sustainable
Development*

Projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

*du Comité permanent de l'environnement et développement
durable*

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SUB-COMMITTEE ON BILL C-56 OF THE STANDING
COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT

Chairperson: Paul DeVillers

Members

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi—(6)

(Quorum 4)

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-56 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Paul DeVillers

Membres

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi—(6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 22, 1994

(6)

[Text]

The Sub-committee on Bill C-56 of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 11:08 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Bldg., the Chairman, Paul DeVillers, presiding.

Members of the Sub-committee present: Paul DeVillers, Stan Dromisky, Monique Guay, Bill Gilmour.

Acting Members present: Gar Knutson for Rex Crawford and Karen Kraft Sloan for Andrew Telegdi.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

Witnesses: From the Mining Association of Canada: Justyna Laurie-Lean, Executive Director. *From the Canadian Environmental Defence Fund:* Rodney Northey, Member; David R. Donnelly, Executive Director.

The Sub-committee resumed consideration of Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act.

Justyna Laurie-Lean, for the Mining Association of Canada made a statement and answered questions.

At 11:40 o'clock a.m., the sitting recessed.

At 12:20 o'clock p.m., the sitting resumed.

The witnesses from the Canadian Environmental Defence Fund made statements and answered questions.

At 1:10 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 NOVEMBRE 1994

(6)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'environnement et du développement durable chargé du projet de loi C-56, se réunit à 11 h 08, dans la salle 536 de l'immeuble Wellington, sous la présidence de Paul DeVillers (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Paul DeVillers, Stan Dromisky, Monique Guay, Bill Gilmour.

Membres suppléants présents: Gar Knutson remplace Rex Crawford; Karen Kraft Sloan remplace Andrew Telegdi.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association minière du Canada: Justyna Laurie-Jean, directrice exécutive. *Du Fonds canadien de défense de l'environnement:* Rodney Northey, membre; David R. Donnelly, directeur exécutif.

Le Sous-comité reprend l'étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Justyna Laurie-Lean, de l'Association minière du Canada, fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 40, la séance est suspendue.

À 12 h 20, la séance reprend.

Les témoins du Fonds canadien de défense de l'environnement font des exposés et répondent aux questions.

À 13 h 10, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, November 22, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 22 novembre 1994

• 1105

The Chair: I'd like to call the meeting to order.

Our first witness is Justyna Laurie-Lean from the Mining Association of Canada. Please go ahead and make your presentation and then we will ask the members if they have any questions. Approximately how long do you intend to speak?

Ms Justyna Laurie-Lean (Vice-President, Environment and Health, Mining Association of Canada): It shouldn't take more than about ten minutes.

The Chair: That's fine. That will leave us lots of time for questions. Go ahead.

Ms Laurie-Lean: Thank you.

My name is Justyna Laurie-Lean. I'm vice-president of environment and health of the Mining Association of Canada.

The Mining Association of Canada is the national organization of the Canadian mining industry. It includes companies in mineral exploration, mining, smelting, refining, and semi-fabrication. We were formed to promote the interests of our members nationally and internationally but not provincially. We work with governments on policies that may affect our industry, inform the public, and promote cooperation between members to solve common problems, particularly in the area of environment.

Stewart Hunter from the Coal Association of Canada wrote the written brief that has been submitted to the committee.

I serve on the regulatory advisory committee of the Canadian Environmental Assessment Act, so I am quite familiar with CEAA and we have done a lot analysis on how CEAA will affect our industry. However, I want to caution that I am not a lawyer and therefore cannot answer technical or legal questions. This brief will not be written as a legal brief.

To make sense of what it is we are saying about Bill C-56, I'll give you a very short description of what our views are on environmental assessment in general and on the Canadian Environmental Assessment Act. This will give you a context as to why we are supportive of the bill and where we feel further work could be done on certain issues.

First of all, our members are committed to environmental assessment as an essential planning tool and an integral part of all their projects in Canada and abroad. In a recent multi-stakeholder Whitehorse Mining Initiative we agreed with the other stakeholders on a commitment to open decision-making processes and on a number of positions on environmental assessment in general.

Le président: Je déclare la séance ouverte.

Notre premier témoin est M^{me} Justyna Laurie-Lean de l'Association minière du Canada. Veuillez présenter votre exposé et, ensuite, les membres du Comité vous poseront des questions. À peu près combien de temps votre intervention durera-t-elle?

Mme Justyna Laurie-Lean (vice-présidente, Environnement et Santé, Association minière du Canada): Elle ne devrait pas durer plus de dix minutes.

Le président: Très bien. Cela nous laissera beaucoup de temps pour les questions. Vous avez la parole.

Mme Laurie-Lean: Je vous remercie.

Je m'appelle Justyna Laurie-Lean. Je suis vice-présidente chargée de l'environnement et de la santé à l'Association minière du Canada.

L'Association minière du Canada est l'organisation nationale de l'industrie minière canadienne. Elle regroupe des sociétés qui s'occupent de l'exploration et de l'exploitation minière, de la fonte, du raffinage et de la semi-fabrication. L'Association a été créée pour promouvoir les intérêts de ses membres à l'échelle nationale et internationale; nous n'avons pas de structure provinciale. Nous collaborons avec les gouvernements pour élaborer des politiques susceptibles de toucher notre industrie; de plus, nous informons le public et nous encourageons la collaboration entre nos membres pour régler les problèmes communs, surtout dans le domaine de l'environnement.

C'est M. Stewart Hunter de l'Association charbonnière canadienne qui a rédigé le mémoire que nous avons soumis au Comité.

Je suis membre du Comité consultatif réglementaire de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale; je connais donc assez bien cette loi, et nous avons beaucoup analysé les répercussions qu'elle aura sur notre industrie. Cependant, je tiens à souligner que je ne suis pas avocate et que, par conséquent, je ne peux pas répondre à des questions d'ordre technique ou juridique. Notre mémoire n'a pas une portée juridique.

Pour vous donner une idée de ce que nous pensons du projet de loi C-56, je vais vous présenter très brièvement notre position sur l'évaluation environnementale en général et sur la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Ainsi, vous comprendrez pourquoi nous appuyons le projet de loi et vous verrez dans quel domaine il faut déployer des efforts supplémentaires.

Tout d'abord, nos membres sont favorables à l'évaluation environnementale parce que c'est un outil de planification essentiel qui fait partie intégrante de tous leurs projets au Canada et à l'étranger. Dans le cadre de la récente initiative minière de Whitehorse, nous nous sommes entendus avec d'autres intervenants pour adopter des processus décisionnels transparents et prendre un certain nombre de positions sur l'évaluation environnementale en général.

[Texte]

I want to reflect also that while we support environmental assessment as a planning tool, we don't believe that assessment is a good in itself or the more the better. Therefore, we oppose duplication of processes, inefficiencies, delays, and unpredictable, uncertain processes, which in our view do very little for the environment but can greatly harm the investment climate and the Canadian economy.

There are two types of costs of doing environmental assessments that we are concerned about. One is the direct cost of assessment, the process itself of doing studies, putting them together, writing briefs, travelling, etc. There's also an indirect cost of delay and uncertainty that is very important, particularly to our industry.

Most of our projects, as you can imagine, have a large upfront cost, because we have to find the ore body and make the plans before any kind of assessment can proceed. A lot of money has been spent before the process of environmental assessment begins. Therefore any delay in that process is direct money in the bank that you have to pay on the funds we have sunk.

Any assessment process that is not just a pro forma type of process implies uncertainty. You don't know whether the project will be approved, and if it's approved, you don't know what conditions will be placed on it. Every investor will be very hesitant to invest a lot of money if there is a possibility that there will be an assessment in the future with an unpredictable outcome.

The Canadian Environmental Assessment Act, because of the way it is designed—and it is designed in certain ways because of Canada's legal constraints—creates the possibility of several assessments of a single development. It does so in several ways. The federal government is aware of the negative impact of multiple assessments and has worked and continues to work on ways to reduce the likelihood through regulations, through this amendment and through procedural guides, but a lot remains to be done.

The first type of duplication under CEAA will be the duplication of provincial and territorial and other such processes. Most mining projects and probably a lot of other types of projects will trigger assessments under more than one jurisdiction.

There are efforts under way through the CCME to harmonize environmental assessments across Canada. There are also bilateral agreements with certain provinces. Both of these will reduce the impact of that duplication by allowing for coordinated processes. However, these initiatives will not remove the duplication itself. There will still be two assessments and two separate decisions.

[Traduction]

Je voudrais préciser que, même si nous appuyons l'évaluation environnementale comme outil de planification, nous ne croyons pas qu'il s'agisse d'une fin en soi ni qu'il faille en faire le plus possible. Par conséquent, nous nous opposons au dédoublement de processus, aux inefficacités, aux retards, et aux procédés imprévisibles et incertains qui, à notre avis, n'avancent pratiquement pas la cause de l'environnement, mais qui pourraient nuire considérablement au climat d'investissement et à l'économie canadienne.

Les évaluations environnementales entraînent deux types de coûts qui nous préoccupent. Il y a d'abord les coûts directs de l'évaluation, c'est-à-dire ceux du processus proprement dit, qui consiste à faire des études, à les compiler, à rédiger des mémoires, à voyager, etc. Il y a ensuite les coûts indirects qui sont inhérents aux retards et à l'incertitude, et qui sont très importants, surtout dans notre industrie.

Comme vous pouvez l'imaginer, les coûts de lancement de la plupart de nos projets sont énormes, car nous devons trouver le gisement et faire les plans avant que l'on ne puisse procéder à une évaluation quelconque. Autrement dit, l'évaluation environnementale commence après que l'on ait dépensé beaucoup d'argent. Par conséquent, tout retard dans le processus nous fait perdre directement de l'argent, car nous versons à la banque des intérêts sur les fonds que nous avons investis.

Toute évaluation environnementale qui n'est pas faite simplement pour la forme a une issue incertaine. On ne sait pas si le projet sera approuvé, et s'il est approuvé, on ne sait pas à quelles conditions il sera assujéti. L'investisseur hésitera beaucoup à engager des sommes importantes s'il y a une possibilité d'une évaluation à l'issue incertaine.

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, en raison de sa conception—qui tient compte des contraintes juridiques du Canada—stipule qu'un même projet peut faire l'objet de plusieurs évaluations. Cette possibilité se manifeste de plusieurs façons. Le gouvernement fédéral est conscient de l'incidence négative des évaluations multiples, raison pour laquelle il cherche toujours des moyens d'en réduire la probabilité par voie de règlement, au moyen de cet amendement et à travers des guides de procédure; mais beaucoup reste à faire.

En ce qui concerne la LCEE, le premier type de dédoublement portera notamment sur les mesures provinciales et territoriales. La plupart des projets miniers, et probablement bien d'autres types de projets, donnent lieu à des évaluations multiples, chaque palier de gouvernement exigeant la sienne.

Des efforts sont actuellement déployés dans le cadre de la CCME pour harmoniser l'évaluation environnementale à l'échelle nationale. Il existe également des ententes bilatérales avec certaines provinces. Ces mesures vont réduire l'incidence du dédoublement en permettant une démarche concertée. Toutefois, ces initiatives ne supprimeront pas le dédoublement proprement dit. Il y aura toujours deux évaluations et deux décisions distinctes.

[Text]

The only way to solve that is to provide some form of equivalency in the act itself. Therefore, while we support strongly the proposed amendment of sections 4 and 24 of CEAA, we would urge the committee to consider recommending that the government consider in the future that full equivalency provisions, modelled on those in CEPA, be incorporated into the Canadian Environmental Assessment Act.

Secondly, CEAA creates the possibility of multiple federal assessments, since there may be several federal triggers for a single project. That federal duplication is being addressed in part through Bill C-56 and also through regulations that we understand are currently being drafted. However, more remains to be done, particularly in ensuring there is a lead responsible authority that does the assessment.

We therefore support the proposed amendment to section 37 of CEAA, which will ensure that all federal departments participate jointly in a final decision on a project that has gone through a panel review or mediation. Although we do recognize this will introduce an additional delay to the process, we feel the benefit justifies the potential additional delay.

Thirdly—and this is most problematic, probably, for investors—under CEAA the same project can have several assessments through its life if there are future federal triggers. The federal government, through the final format of the law list and the exclusion list, has tried to address some of these issues. The current interpretation of “scope of project” as defined under CEAA moves some way to help, but it is still probably the most important drawback.

We would ask that the committee consider recommending to the government that it or the committee study ways of minimizing in the future that impact through regulations or through amendment of CEAA, or through a combination of the two.

Finally, on the issue of intervenor funding, in the Whitehorse Mining Initiative leadership council accord, we, the industry, agreed with the other participants on the importance of open, transparent, timely and well-defined processes. We agreed that stakeholders need access to adequate resources in order to have meaningful and responsible participation, but with the caveat that they be within clearly established criteria. It is important for the stakeholders, the proponents, and for the government to have these criteria.

• 1115

We would urge the committee to recommend the development of regulations as soon as possible, setting out the criteria for intervenor funding.

I thank the committee for this opportunity to appear in person to explain our industry's views on Bill C-56. In summary, we support the bill. We do not recommend any specific changes to the bill. We do recommend that the committee consider issues of further work that may be required in making its position known on these views.

[Translation]

La seule façon de remédier à la situation est de permettre une certaine forme d'équivalence dans la loi même. Par conséquent, même si nous appuyons fermement l'amendement proposé aux articles 4 et 24 de la LCEE, nous exhortons le Comité à recommander que le gouvernement adopte à l'avenir des dispositions d'équivalence absolue, sur le modèle de la LCPE, et les incorpore dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Deuxièmement, la LCEE prévoit la multiplicité des évaluations fédérales pour un même projet. Ce dédoublement fédéral est atténué en partie par le projet de loi C-56 et par les règlements que l'on est en train de rédiger, si nos informations sont exactes. Cependant, il reste du travail à faire, surtout pour s'assurer que l'évaluation sera effectuée par une autorité responsable.

Nous appuyons donc l'amendement proposé à l'article 37 de la LCEE, qui prévoit que tous les ministères fédéraux participent conjointement à la décision finale concernant un projet qui a fait l'objet d'un examen ou d'une médiation de la part d'un groupe d'experts. Même si nous reconnaissons que cela va retarder davantage le processus, nous estimons que le jeu en vaut la chandelle.

Troisièmement—et c'est probablement l'aspect le plus problématique pour les investisseurs—la LCEE prévoit que le même projet peut faire l'objet de plusieurs évaluations au fil des ans si des organismes fédéraux en décident ainsi. Le gouvernement fédéral, à travers la liste législative et la liste d'exclusion dans leur forme finale, a tenté de régler certains de ces problèmes. L'interprétation actuelle du terme « portée du projet » tel que défini dans la LCEE contribue un peu à la solution, mais c'est encore probablement le plus grand obstacle.

Nous recommandons que le Comité ou le gouvernement étudie les moyens de réduire au minimum l'incidence de ce problème en adoptant des règlements adéquats, en modifiant la LCEE, ou en conjugant ces deux mesures.

Enfin, pour ce qui est de l'aide aux intervenants, dans le cadre de l'Accord du conseil des dirigeants de l'initiative minière de Whitehorse, l'industrie s'est entendue avec les autres participants sur l'importance de processus ouverts, transparents, opportuns et bien définis. Nous nous sommes entendus sur le fait que les intervenants ont besoin d'accéder à des ressources adéquates pour participer de façon significative et responsable, mais il faudrait que cela se fasse selon des critères clairement établis. Il est important pour les parties concernées, les promoteurs et pour le gouvernement, que ces critères soient définis.

Nous demandons donc instamment au Comité de recommander la rédaction de règlements dès que possible, qui définiront ces critères de financement des participants.

Je remercie le Comité de m'avoir donné l'occasion de pouvoir comparaître, et de vous exposer le point de vue de notre secteur sur le projet de loi C-56. En résumé, nous appuyons ce projet de loi. Nous ne recommandons aucun amendement particulier à son texte. Nous recommandons, par contre, que le Comité réfléchisse au travail supplémentaire qui serait nécessaire à l'élaboration de sa position.

[Texte]

The Chair: Thank you very much.

Mrs. Guay, please go ahead.

Mme Guay (Laurentides): Bonjour, madame.

On parle de duplication. Je pense que c'est la plus grande problématique dans ce projet de loi. En ce moment, les industries minières doivent se soumettre à des évaluations provinciales, n'est-ce pas? Dorénavant, elles devront également se soumettre à une évaluation environnementale fédérale.

Quand vous démarrez un projet minier, combien vous faut-il de temps pour passer à travers le cheminement de l'évaluation de la province? Combien de temps faut-il du début du projet jusqu'à sa mise en place?

Ms Laurie-Lean: It depends on the province and the project. The shortest we know of is two months, and the longest is forever, but it's about two or three years.

Mme Guay: Si vous aviez à faire une évaluation supplémentaire, les choses pourraient s'échelonner sur un nombre d'années incroyable. Cela vous cause de sérieux problèmes. Comment les investisseurs réagissent-ils?

Ms Laurie-Lean: It's a problem. Unfortunately, it is difficult to see the results, because the investors aren't there. You don't see them. So it's an effect you don't see except in the long term, when suddenly the investment falls off.

But in all our discussions with our members as to why they were increasing their investment in exploration outside of Canada, delay and uncertainty in project approvals was named the number one cause. The strictness of environmental standards does not create a problem. The need for consultation is not a problem. It's the length and uncertainty of the process. Obviously the more processes, the more uncertainty, the more delays.

Mme Guay: Croyez-vous que les évaluations sont de très bonne qualité au niveau provincial? Est-ce que le service est bien fait? Est-ce que vous jugez que le travail est bien fait? Je sais que c'est très bien organisé dans certaines provinces.

Ms Laurie-Lean: I don't know if I'd want to comment on the quality of provincial processes. In all the provinces there are very rigorous processes of various natures for approval of mining projects. I think the biggest point of disagreement or discussion amongst stakeholders would be the extent of public involvement in some of these processes. As far as I know, all the provinces are moving to rectify those types of difficulties and to make them consistent with overall environmental assessment processes.

Mr. Gilmour (Comox—Alberni): We've had a number of witnesses who are suggesting the proponents should pay for the intervenor funding. In other words, it would be your industry. What are your views on that?

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

Madame Guay, allez-y.

Mrs. Guay (Laurentides): Good morning, Madam.

We talk here about duplication. I think that's the biggest problem within this Bill. Right now mining industries have to go through provincial assessments, don't they? From now on, they will also have to go through a federal environmental assessment process.

When you start a mining project, how much time does it take to go through the provincial assessment? How long does it take from the launching of the project to its implementation?

Mme Laurie-Lean: Tout dépend de la province, et du projet. Le temps le plus court jusqu'ici a été deux mois, l'autre extrême étant une période d'attente indéfinie, mais en général ça prend environ deux ou trois ans.

Mrs. Guay: If you had to go through a supplementary assessment, things could linger on for quite a few years. I suppose that's a serious problem for you. How do the investors react?

Mme Laurie-Lean: Effectivement cela est un problème. Malheureusement, il est difficile d'en apprécier les conséquences exactes. Les investisseurs ne sont pas là pour vous le dire. Vous ne les voyez pas. C'est donc un effet que vous ne pouvez constater qu'à long terme, lorsque subitement l'investissement se retire.

Mais dans toutes nos discussions avec nos membres, lorsque nous essayons de savoir pourquoi ils placent de plus en plus leur argent dans la prospection à l'extérieur du Canada, la cause numéro 1 citée est toujours celle du temps d'attente et de l'incertitude quant à l'approbation. Ce ne sont pas les normes environnementales à proprement parler qui sont à l'origine du problème. Qu'il faille procéder à des consultations n'est pas non plus un problème. C'est la longueur et l'incertitude de toute la procédure. Plus il y a de consultations, évidemment, plus cette incertitude croît, et les délais s'allongent.

Mrs. Guay: Could you comment on the quality of provincial assessments? Is the service good? Would you say that the work is well done? I know that in some provinces it's very well organized.

Mme Laurie-Lean: Je ne sais pas si je veux m'étendre sur la question de la qualité de la procédure provinciale. Dans toutes les provinces les projets miniers sont soumis à une procédure d'approbation rigoureuse et qui peut varier. Je pense que c'est la question de la participation des pouvoirs publics, dans certaines des ces procédures, qui constitue la véritable pomme de discorde entre les parties intéressées. Que je sache, toutes les provinces font un effort pour corriger la situation et pour qu'il y ait une certaine uniformité dans l'ensemble des procédures d'évaluation environnementale.

M. Gilmour (Comox—Alberni): Nous avons entendu un certain nombre de témoins nous dire que les promoteurs devraient financer le fonds de participation. Autrement dit, votre industrie. Qu'en pensez-vous?

[Text]

Ms Laurie-Lean: I think there is a recognition in our industry that in this process the proponent will be asked to pay in one way or another for a large portion of the overall cost, not just the intervenor funding.

I think our concern would be ensuring that there are adequate criteria, accepted by all, as to how funds are disbursed, to whom, and under what circumstances, so that there is adequacy rather than a process fueled by the fact that there's money available. We'd also press that it not be only the proponent. There is the tendency that if the government is not contributing anything to a process, it becomes a very easy job creation program. It is perceived as being a no-cost process if the proponent is paying for all of it.

[Translation]

Mme Laurie-Lean: On sait très bien, dans notre secteur, que le promoteur sera requis de payer, sous une forme ou sous une autre, une partie importante du coût global, et non pas simplement le financement des participants.

Ce que nous voudrions surtout c'est que l'on définisse des critères adéquats, acceptés de tous, sur la répartition de ces fonds, sur les destinataires, les circonstances du financement, pour que tout cela soit bien fondé et qu'il ne s'agisse pas d'une procédure qui existe du seul fait qu'il y a des fonds disponibles. Nous demandons également que les promoteurs ne soient pas les seuls mis à contribution. La tendance, lorsque l'État ne contribue pas, est de voir ce genre de procédure devenir un peu trop facilement une espèce de programme de création d'emplois. Ici ce sont les promoteurs qui payent tout, on a l'impression que ça n'a rien coûté.

• 1120

So yes, we recognize that the proponent should be contributing and should be paying their fair share but with adequate safeguards and not with the whole burden resting on the proponent. Particularly in the case of smaller companies or smaller proponents, they may be less financially capable of providing funding than the other stakeholders and definitely the government. There has to be a balance and that's why we recommend development of proper criteria in consultation with stakeholders.

Mr. Gilmour: Your point of criteria is well taken.

Do you see intervenor funding for all areas, the screenings right through to the large panels?

Ms Laurie-Lean: We don't have a developed position. We support stakeholder participation in general and I know our members in their own projects do provide funding to local communities and interest groups to allow them to participate and evaluate projects.

I don't think philosophically we are opposed but we do recognize that there are dangers. There have been well-known cases in Canada of multi-million-dollar processes being created that were not really necessary.

Mr. Gilmour: Thank you, Mr. Chair.

The Chair: Mr. Dromisky, do you have a question?

Mr. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Yes. I'm really interested in some of the statements that appeared in this document, especially this one:

The Whitehorse Mining Initiative leadership accord called for open, transparent, timely, and well-defined processes with meaningful and responsible participation by stakeholders.

Do you feel that if that model is implemented it would speed up the entire process and decisions could be made in a much shorter period of time?

Ms Laurie-Lean: It has been the experience of our members that if they go through adequate consultation and involve the interested parties upfront, they end up with less confrontation and a lesser need for complex hearings and so on.

Alors, effectivement, nous pensons que le promoteur a une part à assumer, sa juste part, sous réserve que certaines garanties soient prévues, et qu'il n'ait pas tout à payer. Je pense notamment aux petites compagnies, aux petits promoteurs, qui n'ont pas toujours les mêmes possibilités financières que les autres parties intéressées, et certainement pas que l'État. Il faut donc qu'il y ait un équilibre, voilà pourquoi nous recommandons que l'on définisse des critères justes, après consultation avec les parties intéressées.

M. Gilmour: Ce que vous dites des critères est très juste.

Le financement des participants doit-il être général, je pense aux procédures d'examen et aux grandes commissions?

Mme Laurie-Lean: Là-dessus nous n'avons pas encore de position tranchée. Toutes les parties intéressées doivent participer, de façon générale, et je sais également que nos membres, dans leurs projets, donnent de l'argent aux groupes communautaires locaux, et aux associations, pour leur permettre de participer à l'évaluation des projets.

Sur le plan des principes, nous n'y sommes pas opposés, mais il y a évidemment des risques. On connaît des cas très précis au Canada où l'on a lancé des procédures d'évaluation qui ont coûté des millions de dollars, alors qu'elles n'étaient pas nécessaires.

M. Gilmour: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Dromisky, avez-vous une question à poser?

M. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Oui. Certains passages du document ont plus particulièrement attiré mon attention, et notamment celui-ci:

L'Accord de l'initiative minière de Whitehorse prévoit des procédures ouvertes, transparentes, bien définies et faites au bon moment, avec une participation responsable et réelle des parties prenantes.

Pensez-vous que ce modèle devrait permettre d'accélérer toute la procédure, et que les décisions pourront être prises dans un laps de temps beaucoup plus court?

Mme Laurie-Lean: Lorsque nos membres organisent une procédure de consultation adéquate, où toutes les parties intéressées sont dès le départ présentes, ils constatent que les affrontements sont moins intenses et que les séances de délibérations sont plus simples, etc.

[Texte]

Mr. Dromisky: Could you identify the stakeholders? If you saw them around the table, who would they be?

Ms Laurie-Lean: I think that would depend on the particular project. For most of our projects it would be the local community, and local is fairly broad; we're talking a few hundred kilometres. Basically the area that would be affected by any environmental effects and by the employment and social effects will vary depending on the project. Sometimes it's a very localized area but sometimes it's quite large, especially in the north, where we're talking about flying in native workers from various very small communities. That can be quite a large geographic area.

Mr. Dromisky: Plus representatives from the two or three levels of government.

Ms Laurie-Lean: It would be three, although the third level may not be an incorporated formal level. It would be at least three. If there are any native communities there is a strong aboriginal involvement and that is another level of government that usually has its own process.

Mr. Dromisky: I'm very concerned about the whole question of accountability in this entire process and I like your model of funding.

The proponents are going to cover, I hope, the majority of the cost, but I feel that others would have to contribute in order to have some form or some degree of ownership in the entire process. When one does not have any ownership in a process of that nature, it's very easy for that individual or representative of some institution, such as government, to impose restrictions or regulations or criteria that do not in a sense affect them and that make it very onerous for the proponents. In other words, it's easy to spend somebody else's money.

Ms Laurie-Lean: Yes. In our experience Treasury Board withdraws its attention from agencies that are fully cost-recovered. It becomes a sort of blank cheque writing exercise in a sense. It depends on the quality of the people to provide all the cheques and balances on the process.

Mr. Dromisky: How active is your organization in decision-making models in the various provinces pertaining to this area?

Ms Laurie-Lean: Our association would not be at all because we do not interact with provincial governments.

Mr. Dromisky: You don't?

[Traduction]

M. Dromisky: Qui sont ces parties prenantes? Supposons qu'elles soient toutes réunies autour d'une table, qui serait là?

Mme Laurie-Lean: Tout dépend du projet. Dans la plupart des cas qui nous intéressent, ce serait la collectivité locale, le terme local étant assez élastique; cela peut s'étendre sur plusieurs centaines de kilomètres. Je veux parler de toute la région qui serait concernée par un problème environnemental, par les conséquences du projet sur le plan de l'emploi et sur le plan social, et cela dépendra évidemment du projet considéré. Parfois c'est une zone extrêmement localisée, d'autres fois très étendue, particulièrement dans le Nord, où il n'est pas rare que l'on fasse venir par avion des ouvriers autochtones des petites communautés environnantes. Cela peut faire au total une zone géographiquement très étendue.

M. Dromisky: Plus les délégués des deux ou trois paliers de gouvernement.

Mme Laurie-Lean: Trois, bien que le troisième niveau puisse fort bien ne pas être palier juridiquement constitué. Mais au moins trois niveaux. Si par ailleurs il y a localement des communautés autochtones, il y aura une forte participation des autochtones, ce qui fera un autre niveau d'administration, qui a ordinairement ses propres procédures.

M. Dromisky: Dans tout ce processus, la question de la responsabilisation me paraît cruciale, voilà pourquoi votre modèle de financement me plaît.

Les promoteurs devraient normalement couvrir, je l'espère, la majorité des coûts, mais il faut aussi que les autres apportent leur contribution, afin que tout le monde se sente concerné à part égale. Si l'une ou l'autre des parties ne se sent pas pleinement dans le coup, il lui est alors facile, s'il s'agit notamment d'un délégué des autorités, d'imposer des restrictions, des règles ou des critères, qui rendent toute la procédure extrêmement lourde pour les promoteurs, sans que cela lui coûte grand-chose. Autrement dit, il est toujours très facile de dépenser l'argent des autres.

Mme Laurie-Lean: Oui. Nous avons constaté que le Conseil du Trésor se désintéresse des organismes qui fonctionnent complètement sur une base de recouvrement des coûts. Ils ont en quelque sorte carte blanche. La création de mécanismes de contrôle et de vérification dépendra alors de la qualité des responsables.

M. Dromisky: Dans ce domaine, votre association participe-t-elle activement à la création de modèles décisionnels dans les diverses provinces?

Mme Laurie-Lean: Non, pas du tout, car nous n'avons pas affaire aux gouvernements provinciaux.

M. Dromisky: Vraiment?

Ms Laurie-Lean: Each province has one—or more, in some cases—provincial industry association, and it would provide the interaction with the provincial government.

Mme Laurie-Lean: Dans chaque province, il y a une association provinciale du secteur minier—voire plusieurs—chargée de faire la liaison avec le gouvernement provincial.

[Text]

We do coordinate. All the associations meet twice a year. For example, the Quebec Mining Association's environmental staff person sits on the MAC environment committee. He brings to us what's happening in Quebec and he's aware of what is happening federally. So there's a lot of informal coordination and semi-formal coordination, but we, as MAC, do not lobby provincial governments and would not do so.

Mr. Dromisky: That was my impression from my experiences in northwestern Ontario. Thank you very much.

The Chair: Mr. Taylor, did you have any questions?

Mr. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): I have what I think may be a brief question on intervenor funding.

I'm pleased to hear what you've had to say on intervenor funding. I think, from what I've heard you say, I can assume you're very supportive of participation in the process and of full cost accounting of projects. Projects themselves can bear the cost of the full process, whether it's intervenors, proponent support, etc.

Your recommendation about developing criteria for intervenor funding as quickly as possible is what I want to pursue. I note, as you've indicated, that you sit on the regulatory advisory committee. It would be that committee that would be charged, I assume, with developing or discussing the regulations in this regard.

It still is a mystery to me how this regulation stuff happens. It is such a gigantic part of the act and yet it is not very public at all. The development of the criteria for intervenor funding would fall to the regulatory advisory panel.

Do you see this coming before the regulatory advisory committee if this panel recommends it quickly, or will developing intervenor funding regulations take some time within the committee? In other words, could there be a schedule established that would make it quickly?

Secondly, as far as the association is concerned, how important is it to you—and I'm looking for a little more detail on this—to see these regulations developed quickly?

I've argued in the past that perhaps this government should establish a separate act of Parliament dealing with criteria—or shall we say participant funding programs—that apply not just to the environmental assessment process but perhaps to others as well. Given the nature of the regulation's development, it might be quicker for Parliament to deal with an act than it will be for the regulatory advisory committee to come up with the criteria.

Ms Laurie-Lean: That was a big question.

I want to make clear that I don't think every project should carry the full cost, whatever government deems it to be, of every assessment. I would not go that far. I think there is a certain component of public good in an assessment that should be carried by government, and it would depend on the particular project and the particular assessment.

[Translation]

Nous faisons un travail de coordination. Toutes les associations se rencontrent deux fois par an. Ainsi, le responsable environnemental de l'Association minière du Québec fait partie du Comité de l'environnement de l'Association minière du Canada. Il nous informe de ce qui se passe au Québec, et il sait également ce qui se passe au niveau fédéral. Il y a donc tout un travail de coordination informelle, et semi-officielle, mais l'AMC comme telle n'entreprend aucune démarche auprès des gouvernements provinciaux.

M. Dromisky: D'après ce que j'avais pu constater dans le nord-ouest de l'Ontario, c'est ce que j'avais moi-même conclu. Merci beaucoup.

Le président: Monsieur Taylor, avez-vous des questions à poser?

M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): J'ai une question assez brève à poser sur le financement des participants.

J'ai été très heureux d'entendre ce que vous aviez à dire à ce sujet. D'après ce que j'ai pu comprendre, vous appuyez la participation au processus et la comptabilisation du coût complet des projets. Le budget de chaque projet peut assumer les coûts du processus au complet, qu'il s'agisse des promoteurs, d'un soutien aux participants, etc.

Vous dites qu'il faut définir des critères de financement des participants aussi rapidement que possible, et j'aimerais m'attarder là-dessus. Je remarque, comme vous l'avez indiqué, que vous faites partie du Comité consultatif de la réglementation. Ce serait ce comité qui serait chargé, je suppose, de discuter et d'élaborer les règlements afférents à la question qui nous intéresse.

Toute cette cuisine réglementaire est encore pour moi un mystère. C'est quand même une partie très importante de la loi, et cependant ce n'est toujours pas très public. J'imagine que l'élaboration des critères concernant le financement des participants revient au Comité consultatif de la réglementation.

Si nous en faisons rapidement la recommandation, pensez-vous que le Comité consultatif de la réglementation en soit saisi, ou faudra-t-il encore attendre avant qu'il ne rédige cette réglementation concernant le fonds de participation? Autrement dit, pourrait-on en activer le calendrier?

Deuxièmement, et je reviens à votre association, est-il important pour vous—et j'aimerais avoir quelques détails supplémentaires là-dessus—que la réglementation soit élaborée rapidement?

Par le passé j'ai proposé que le gouvernement adopte une loi distincte, établissant les critères—ou du moins les conditions de financement des participants, sous forme de programmes—des critères qui ne concerneraient pas simplement le processus d'évaluation environnementale, mais d'autres procédures similaires. Étant donné la façon dont cette réglementation est élaborée, il serait peut-être plus rapide que le Parlement règle la question en adoptant une loi, plutôt que d'attendre les conclusions du Comité consultatif de la réglementation.

Mme Laurie-Lean: Voilà une question de taille.

Mais je n'irai pas jusqu'à dire, et je tiens à ce que ce soit clair tout de suite, que chaque projet doive assumer l'entière responsabilité financière de l'évaluation, telle que déterminée par le gouvernement. Je pense en effet qu'une évaluation comporte un élément d'intérêt général qu'il incombe au gouvernement d'assumer, et cela dépendra de chaque projet et de chaque évaluation.

[Texte]

On the issue of how quickly the regulatory advisory committee could develop the criteria, I think it would depend on how quickly the members wanted to do so. It is not the only avenue open for the government. FEARO could simply draft the regulations and ask RAC for input.

There are all sorts of options. Some of our members have actually suggested that maybe we, MAC, should sit down with some of the members of the Canadian Environmental Network and develop some criteria and get things going.

There are models. There are various jurisdictions around this country that already have well developed criteria that could serve as a model, so it's not starting from a blank space.

• 1130

As to whether that is a preferable model to an act of Parliament, I couldn't tell you, because I don't know how long it takes to develop an act of Parliament. I guess it depends on how quickly the members of Parliament want to develop an act and want to pass it through. But I suspect that a regulation could be put together within a few months. We're envisaging that something will be in place shortly after the act comes into force, as soon the amendment takes place. We definitely are willing to help in any way we can.

Mr. Taylor: Thank you.

The Chair: We had a witness yesterday who indicated that in his environmental law practice, a lot of consultants are in fact recommending to proponents that they voluntarily provide upfront funding to fund environmental groups, etc., to review projects so that the time saved in engaging in that process at the beginning is a saving to the proponent in the long run.

Is that something you would agree with? Have you noticed that in your industry?

Ms Laurie-Lean: Yes, a lot of our members do that in new projects and in ongoing operations where they have a multi-stakeholder local advisory committee that guides them in all their environmental decisions. But as an association I don't think we would go so far as to say this should be a mandatory requirement, because not all companies are at the same level of financial strength.

Some of our members are into billion-dollar-a-year revenue; therefore, this type of activity is one they can justify. They can see the long-term benefit they'll get out of it. On the other hand, a small prospector company that does not yet have an operation and that therefore does not have a source of revenue—they're running on shareholder investment—may not be able to fund that type of activity up front on the scale it maybe deserves.

Usually we also encounter regional planning issues that get confused in the project assessment process, if I can call it that. That was one of the things discussed with other stakeholders in the Whitehorse Mining Initiative: the role of regional land use planning; the role of policy assessment; the role of project assessment; and the recognition by all sides that because there are often inadequate government mechanisms to do land use planning, to do policy assessments, those types of issues end up

[Traduction]

Quant à la rapidité avec laquelle le Conseil consultatif de la réglementation pourrait définir les critères, tout dépendra évidemment de ce que ses membres décideront. Mais ce n'est pas la seule voie ouverte au gouvernement. Le BFEEF pourrait tout simplement rédiger ces règlements, en consultant le CCR.

Il y a plusieurs options possibles. Certains de nos membres ont même proposé que notre association rencontre les membres du Réseau canadien de l'environnement pour proposer des critères et faire avancer les choses.

Nous avons des modèles. Il y a des provinces qui ont déjà défini elles-mêmes des critères qui pourraient servir de modèle, on ne part donc pas de rien.

Savoir maintenant si c'est préférable à l'adoption d'une loi au Parlement, je ne peux pas vous le dire, ne sachant pas combien de temps il faudrait pour la loi. Je suppose que cela dépend de la rapidité avec laquelle les députés veulent eux-mêmes que l'on propose et que l'on adopte une loi. Mais je suppose que l'on pourrait également parvenir à un règlement en l'espace de quelques mois. Nous supposons qu'il y aura quelque chose de concret peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi, dès que celle-ci aura été modifiée. Nous sommes en tout cas très disposés à vous prêter notre concours, si cela peut être utile.

M. Taylor: Merci.

Le président: Un témoin, hier, nous a dit que dans le domaine du droit de l'environnement, beaucoup de consultants recommandent aux promoteurs de financer d'eux-mêmes les groupes environnementaux etc. pour l'examen des projets, le temps ainsi gagné dans le déroulement de la procédure étant à long terme une économie pour le promoteur.

Seriez-vous d'accord? Est-ce que c'est ce que vous avez pu vous-même constater dans votre secteur?

Mme Laurie-Lean: Oui, beaucoup de sociétés membres de notre association le font lorsqu'il s'agit de nouveaux projets, mais également pour des opérations en cours là où un comité local consultatif paraît la guide dans toutes leurs décisions environnementales. Mais je ne pense pas que notre association aille jusqu'à dire qu'il faille rendre cela obligatoire, étant donné les différences de capacité financière d'une compagnie à l'autre.

Certaines de nos sociétés membres ont des recettes annuelles de plusieurs milliards de dollars, et elles pourraient facilement justifier ce genre de politique. Elles peuvent aussi en retirer à long terme des bénéfices. À côté de cela, une petite société de prospection qui ne fait que commencer, et qui n'a pas encore de revenus—c'est l'investissement des actionnaires qui la fait tourner—pourrait ne pas être en mesure d'avancer les fonds pour ce type de participation comme elle le mériterait peut-être.

En général les questions de planification régionale viennent se mêler, si je puis dire, à la procédure d'évaluation du projet. Il en avait été question lors des discussions avec les autres parties de l'initiative minière de Whitehorse: je veux parler du rôle du plan régional d'utilisation des sols, du rôle de l'évaluation des politiques, du rôle de l'évaluation du projet, et l'on a conclu de toutes parts que les procédures administratives qui permettraient de planifier l'utilisation des sols, ou de faire des

[Text]

being tackled in the project environmental assessment with a burden on the proponent and on the other stakeholders. Yet the other stakeholders don't want to give up their right to raise these issues, because they say that is usually the only forum where they can question government on its policies.

A perfect example is uranium mining. Right now, when somebody proposes a uranium mine, the issues raised are should Canada have mined uranium; should we have a nuclear industry; is it safe to use uranium? All these issues get raised for each specific project. There has not been adequate, I guess, discussion at the policy level of these issues so that it can be kept out of that specific project.

The Chair: Mr. Gilmour, do you have any further questions?

Mr. Gilmour: Yes. Bear with me. I have a concern on intervenor funding.

I agree that people should have a chance and it's to the industry's advantage to in fact have them involved. At the other end of the spectrum, there are groups and individuals who will use that as a stall.

What I'm trying to mull over is, how do you find a balance? How do you get in the middle? How do you get the job done but don't provide individuals an opportunity to just make an industry of stopping every project across this country?

Ms Laurie-Lean: That's why we believe in the importance of criteria. Obviously some degree of judgment will always be necessary. I don't think you can have cast-iron criteria, but you can have criteria that on the one hand ensure that particularly those people affected directly by a project have an opportunity to participate, and on the other hand discourage strongly intervenor industry.

• 1135

Part of that is to ensure that intervenor funding is not such as to make it a lucrative business and to ensure that there is a test for being an interested party, that you're not simply someone who goes around intervening in every hearing.

There are mechanisms to establish it. Where there have been criteria established, the companies operating within them usually have a fair idea of whether they're fair and adequate or not. I know Alberta is always mentioned as a place where there are already established criteria. Our colleagues in the Coal Association of Canada, which operates primarily in Alberta and B.C., recommend that as a model for participation.

The Chair: Thank you. Are there any further questions from any of the subcommittee members? If not, then I thank you very much, Ms Laurie-Lean, for your time and effort in preparing your submission.

[Translation]

évaluations de politique, étaient insuffisantes, si bien que ce genre de questions finissent pas être discutées dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet, avec ce que cela signifie comme fardeau supplémentaire pour le promoteur et les autres parties intéressées. Et bien sûr celles-ci ne veulent pas abandonner leur droit de poser ces questions, puisque, disent-elles, c'est uniquement lors de ces consultations qu'elles peuvent poser des questions au gouvernement sur ses politiques.

Un exemple parfait c'est celui des mines d'uranium. En ce moment, lorsque quelqu'un veut exploiter une mine d'uranium, on pose immédiatement la question de savoir si le Canada doit extraire de l'uranium, s'il nous appartient d'avoir une industrie nucléaire, et si l'utilisation de l'uranium est sûre. Toutes ces questions sont posées à chaque fois qu'un projet de ce type est proposé. Je suppose que l'on n'a pas suffisamment tiré au clair toutes ces questions au niveau politique, et que de ce fait elles se posent à nouveau lors de chaque projet.

Le président: Monsieur Gilmour, avez-vous d'autres questions à poser?

M. Gilmour: Oui. Essayez de me supporter encore un petit peu. J'aimerais revenir sur cette question du fonds de participation.

Je suis d'accord pour dire que toutes les parties intéressées devraient avoir la possibilité de participer aux discussions, et cela va également dans le sens de l'intérêt de l'industrie. D'un autre côté, il y aura toujours des groupes, ou des particuliers, qui s'en serviront pour bloquer les choses.

Ce à quoi je réfléchis, c'est ceci: comment trouve-t-on l'équilibre? Comment trouver un juste milieu? Comment faire le travail, en évitant par ailleurs que certains en profitent pour bloquer tous les projet qui se proposent, et de plus en faire un véritable métier?

Mme Laurie-Lean: Voilà pourquoi nous insistons sur les critères. De toute évidence il y aura toujours un moment où il faudra juger et trancher en l'espèce. On ne pourra jamais avoir des critères absolus, mais vous pouvez veiller, d'une part à ce que ceux qui sont directement touchés par le projet puissent effectivement être entendus, tout en décourageant, de l'autre, la naissance d'une véritable profession d'empêcheurs de danser en rond.

Nous veillons par ces critères à ce que, de par la nature de son financement, l'intervenant n'en fasse pas une activité lucrative, et nous cherchons à vérifier qu'il s'agit authentiquement d'une partie intéressée, que ce n'est pas quelqu'un qui en fait une profession que d'intervenir à toutes les audiences.

Il existe des mécanismes pour cela. Lorsque des critères ont déjà fixés, les entreprises qui les appliquent savent généralement assez bien s'ils sont justes et pertinents. Je sais qu'on a toujours parlé de l'Alberta comme d'un endroit où il existe déjà des critères. Nos collègues de l'Association charbonnière canadienne, dont les activités se déroulent essentiellement en Alberta et en Colombie-Britannique, les recommandent comme modèle de participation.

Le président: Les membres du sous-comité ont-ils d'autres questions? Sinon, je vous remercie infiniment, madame Laurie-Lean pour le temps et les efforts que vous avez mis à préparer votre mémoire.

[Texte]

I don't believe our next witnesses are here. Perhaps we can adjourn for five minutes. We're running a little ahead of time. We'll resume when the witnesses arrive. Thank you very much.

Mr. Gilmour: Is it clause by clause tomorrow?

The Chair: Yes, it is. It's tomorrow at 3:30 p.m.

Mr. Gilmour: I'm just thinking out loud here. We've had a number of witnesses with different ideas. Do we have to bring proposed amendments to the table? What's the process?

The Chair: Yes, if members have amendments they wish to propose, they should try to have them prepared for that meeting.

Mr. Gilmour: Do they have to go through any government to make sure they're in the right form, or will the clerk do that?

The Chair: Perhaps the clerk can assist us here.

The Clerk of the Committee: Normally we have a legislative counsel assigned to the committee. His name is Philippe Ducharme. He will be available to draft any amendments you may want to propose to the committee. He'll draft them in both languages for you. You contact him by telephone or send him a fax. He'll draft them for you and then have them ready for you at the committee.

The Chair: What's his last name?

The Clerk: Philippe Ducharme. He's with the Legislative Counsel Office of the House of Commons.

The Chair: He works for the House, not for the government?

The Clerk: He works for the House of Commons.

The Chair: So they should be there by 2 p.m.?

The Clerk: We would like to have them with the clerk.

The Chair: Have them with the Clerk by 2 p.m. if that's possible.

The Clerk: The reason for that is that if I receive all the amendments from all parties by 2 p.m. tomorrow, I can collate them, put them together, put them in good sequence. When we go to the bill clause by clause, we'll all be speaking from the same text.

Mr. Gilmour: Thank you.

The Chair: If there's no more business, we'll take a coffee break.

The Clerk: I have just one last point. I've checked out the transcripts. I've been assured we'll have the transcripts by later today from the meetings from last week.

Mr. Gilmour: Thank you.

[Traduction]

Je ne crois pas que nos témoins suivants soient là. Nous pourrions suspendre la séance pendant cinq minutes. Nous avons un peu d'avance. Nous reprendrons lorsque les témoins arriveront. Merci beaucoup.

M. Gilmour: Procède-t-on à l'étude article par article demain?

Le président: Oui. Demain à 15h30.

M. Gilmour: Je réfléchis tout haut. Nous avons reçu un certain nombre de témoins qui ont exprimé des idées différentes. Faut-il soumettre les propositions d'amendement? Comment procède-t-on?

Le président: Oui, si les membres ont des amendements qu'ils souhaitent proposer, il faudrait qu'ils tâchent de les préparer pour cette séance.

M. Gilmour: Y a-t-il une vérification de la part du gouvernement quant à la présentation des amendements, ou le greffier s'en charge-t-il?

Le président: Le greffier pourra peut-être nous aider.

Le greffier du Comité: Normalement, un conseiller législatif est affecté au Comité. Il se nomme Philippe Ducharme. Il sera à votre disposition pour la rédaction des amendements que vous souhaitez proposer au Comité. Il les rédigera dans les deux langues officielles en votre nom. Vous pouvez entrer en contact avec lui par téléphone ou par télécopieur. Il rédigera les amendements pour vous et vous les remettra au moment de la réunion du Comité.

Le président: Quel est son nom de famille?

Le greffier: Philippe Ducharme. Il fait partie du Bureau des conseillers législatifs de la Chambre des communes.

Le président: Il travaille pour la Chambre et non pour le gouvernement?

Le greffier: Il travaille pour la Chambre des communes.

Le président: On devrait donc avoir ces amendements pour 14 heures.

Le greffier: Le greffier aimerait les avoir.

Le président: Il faudrait donc les remettre au greffier à 14 heures, si c'est possible.

Le greffier: En effet, si je reçois tous les amendements de tous les partis d'ici 14 heures demain, je pourrais les agencer, les rassembler et les mettre dans le bon ordre. Lorsque nous passerons à l'étude article par article du projet de loi, nous nous référerons tous au même texte.

M. Gilmour: Merci.

Le président: S'il n'y a rien d'autre, nous allons faire une pause-café.

Le greffier: Une dernière petite chose. J'ai vérifié pour les transcriptions. On m'a garanti qu'on les aurait d'ici la fin de la journée pour ce qui est des réunions de la semaine dernière.

M. Gilmour: Merci.

[Text]

[Translation]

The Chair: We'll take a coffee break until our witnesses arrive. Thank you.

Le président: Nous allons donc faire une pause-café jusqu'à l'arrivée de nos témoins. Merci.

• 1140

• 1220

The Chair: I'll call the meeting to order.

Our witnesses have arrived from the Canadian Environmental Defence Fund. We have Mr. Rodney Northey, member; and Mr. David R. Donnelly, executive director.

Welcome, gentlemen. Please proceed with your presentation before we have questions from members.

Mr. David R. Donnelly (Executive Director, Canadian Environmental Defence Fund): Thank you very much.

To begin, I'll introduce Mr. Rodney Northey, an environmental lawyer at the firm of McCarthy Tétrault. He is also the author of a forthcoming book entitled *The Annotated Canadian Environmental Assessment Act and Environmental Assessment Review Process Guidelines Order*.

I am the executive director of the Canadian Environmental Defence Fund. I've filled that capacity for the last six years. For the past five years I've been a member of the Canadian Environmental Network Environmental Assessment Caucus.

In our capacity here today, we're representing the Canadian Environmental Defence Fund, a non-profit, charitable environmental group. We have sixteen clients in eight provinces who are pursuing nationally significant environmental law cases. Frequently these issues involve federal environmental assessment, or more particularly, the failure of federal environmental assessment.

Over the past 10 years we've had over 50 clients. We've contributed \$2 billion to assist these groups. Nearly half of these have involved environmental assessment.

Such client groups include: Friends of Oldman River, fighting the Oldman River dam; the Friends of Oak Hammock Marsh, fighting the office complex, the marsh being an internationally significant wetland; Friends of the Island, who have been opposed to the fixed link; Edmonton Friends of the North, opposing the Daishowa pulp and paper mill in northern Alberta; Save Gillis Mountain Society, opposing the quarrying of a sacred mountain on Cape Breton Island; and the Newfoundland Inshore Fisheries Association. They have all relied on our assistance, and all have been involved with the failure of federal environmental assessment. In each case the CEDF has sought to provide the resources to these groups for adequate representation of the public interest.

Though our motto is "Making a case for the environment", we often feel it should be "Putting an end to take-sell justice". It is in that spirit that has led us to address you today on two specific matters.

Le président: Nous reprenons la séance.

Nos témoins qui représentent le Canadian Environmental Defence Fund sont arrivés. Nous avons M. Rodney Northey, membre; et M. David R. Donnelly, directeur général.

Soyez les bienvenus, messieurs. Nous vous demanderons de faire votre exposé avant de répondre aux questions des membres du Comité.

M. David R. Donnelly (directeur général, Canadian Environmental Defence Fund): Merci beaucoup.

Pour commencer, je vous présente M. Rodney Northey, avocat spécialiste de l'environnement du cabinet McCarthy Tétrault. Il est également l'auteur d'un livre qui doit paraître prochainement et qui s'intitule *The Annotated Canadian Environmental Assessment Act and Environmental Assessment Review Process Guidelines Order*.

Je suis le directeur général du Canadian Environmental Defence Fund et j'occupe ce poste depuis six ans. Depuis cinq ans, je suis membre du groupe de l'évaluation environnementale du Réseau canadien de l'environnement.

Nous sommes ici aujourd'hui pour représenter le Canadian Environmental Defence Fund, qui est un organisme de charité et sans but lucratif qui s'occupe d'écologie. Nous avons seize clients dans huit provinces qui ont intenté des procès à l'échelle nationale sur des questions environnementales importantes. Ces questions portent souvent sur l'évaluation environnementale fédérale, ou plus particulièrement sur l'absence d'une telle évaluation.

Au cours des dix dernières années, nous avons eu plus d'une cinquantaine de clients. Nous avons fourni plus de 2 milliards de dollars pour aider ces groupes. Près de la moitié des dossiers portaient sur l'évaluation environnementale.

Parmi les groupes qui sont nos clients, nous comptons les Friends of Oldman River qui s'opposent au barrage de la rivière Oldman; les Friends of Oak Hammock Marsh, qui s'opposent à la construction d'un complexe d'édifices à bureaux à cet endroit parce que le marais constitue une zone humide d'importance internationale; les Friends of the Island, qui se sont opposés au raccordement permanent de l'île; les Edmonton Friends of the North, qui s'opposent à l'usine de pâtes et papier de Daishowa dans le nord de l'Alberta; la Save Gillis Mountain Society qui s'oppose à ce que l'on ouvre une carrière dans une montagne sacrée de l'île du Cap-Breton; et de la Newfoundland Inshore Fisheries Association. Tout ces groupes ont compté sur notre aide et tous les dossiers qu'ils défendaient portaient sur l'absence d'une évaluation environnementale fédérale. Dans chaque cas, le CEDF a essayé de fournir à ces groupes les ressources nécessaires pour qu'ils puissent défendre adéquatement l'intérêt public.

Bien que notre devise soit: «Pour la défense de l'environnement», nous avons souvent pensé qu'elle devrait être: «Pour mettre un terme à la justice de pacotille». C'est ce qui nous a poussé à venir vous parler aujourd'hui de deux questions particulières.

[Texte]

Mr. Northey will begin by addressing the issue of independent decision making, as specified in Bill C-56. To conclude our presentation, I will address the matter of participant funding.

Mr. Rodney Northey (Member, Canadian Environmental Defence Fund): Thanks, David.

I'll just move straight into this presentation. David made it clear that the Canadian Environmental Defence Fund has a strong interest in environmental assessment. I'd just like to emphasize why the fund is interested in that aspect of environmental regulation.

First, environmental assessment goes after problems early in stages of development, when things can be done, when things can be changed, with little expense. Second, environmental assessment, with a broad definition of the environment that looks at not just the national environment but also socio-economic matters, requires consideration of all of the public interests in the environment, not just narrow public interest.

What I'm going to focus on is what independent decision making might contribute to environmental assessment. I'd like to leave you with one thought. If you look at the current amendment proposed under this bill to section 37, you are a very close step to providing independent decision making.

In particular, we have provided you with a submission, dated November 21, that at page 2 provides an amendment to section 37. I would like to read our new proposed subsection 37.(1.1):

(1.1) Where a report is submitted by a mediator or review panel,

(a) the responsible authority shall take a course of action consistent with the findings and recommendations in the report;

What does that mean? It means, in short, that the mediator or review panel would make the decision and the government would implement the decision. The subsequent subsections that are part of that talk about making provision for cabinet appeal.

I think this is a critical difference from what is proposed to date. What is proposed to date simply has cabinet making the decision, upon recommendation. There is no decision by a mediator, no decision by a panel; therefore, there is no independent decision making.

If we go to the second part of our submission to you, there is an extensive paper called "Reforming Canadian Environmental Assessment". I'd like just to point out that at page 2 of that lengthy paper, the very first overall recommendation of the CEDF—and this was back before Bill C-56—was to provide an independent Canadian environmental assessment agency. I won't read the substance of that; that's for your consideration.

[Traduction]

M. Northey va tout d'abord vous parler de l'autonomie dans les prises de décisions, question qui figure dans le projet de loi C-56. Pour conclure notre exposé, je parlerai de la question du financement de la participation du public.

M. Rodney Northey (membre, Canadian Environmental Defence Fund): Merci, David.

Je vais aller directement à l'exposé. David a bien clairement montré que le Canadian Environmental Defence Fund s'intéresse beaucoup à l'évaluation environnementale. Je vous dirais simplement pourquoi il s'intéresse à cet aspect de la réglementation environnementale.

Tout d'abord, l'évaluation environnementale permet de détecter les problèmes dès le début d'un projet, lorsqu'on peut encore agir, lorsqu'on peut changer les choses, à peu de frais. Ensuite, l'évaluation environnementale—si on définit l'environnement de façon large, c'est-à-dire en ne considérant pas seulement le milieu naturel national, mais également les questions d'ordre socio-économique—exige que l'on tienne compte de l'ensemble des intérêts publics en matière d'environnement et pas uniquement de l'intérêt public de façon restreinte.

Je vais surtout parler de l'intérêt que pourrait avoir une décision indépendante sur l'évaluation environnementale. Je vous ferai part d'une réflexion. Si vous regardez la proposition d'amendement actuelle de l'article 37 qui figure dans le projet de loi, elle permet d'arriver à une décision qui s'approche beaucoup d'une décision indépendante.

Nous vous avons notamment présenté un mémoire, daté du 21 novembre, dans lequel nous proposons, à la page 2, un amendement de l'article 37. J'aimerais vous lire le nouvel alinéa 37(1.1) que nous vous proposons:

(1.1) Une fois pris en compte le rapport du médiateur ou de la commission,

a) l'autorité responsable est tenue de prendre les mesures qui correspondent aux conclusions et aux recommandations du rapport;

Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire en bref que le médiateur ou la commission prend la décision et que le gouvernement veille à ce qu'elle soit suivie d'effet. Les sous-alinéas suivants parlent de prévoir un arbitrage du Conseil des ministres.

Je crois que cela diffère grandement de ce qui a été proposé jusqu'ici. On ne fait que proposer pour l'instant que le Conseil des ministres prenne la décision sur recommandation. La décision n'est prise ni par un médiateur, ni par une commission; il n'y a donc pas de décision indépendante.

Si nous passons à la deuxième partie du mémoire que nous vous avons soumis, nous trouvons un document important qui s'intitule: «La réforme de l'évaluation environnementale canadienne». Je vous signalerais simplement qu'à la page 2 de ce long document, la toute première recommandation générale du CEDF—et cela remonte à avant le projet de loi C-56—voulait que soit créé un organisme canadien d'évaluation environnementale qui soit indépendant. Je ne vous lirai pas tout ce que l'on dit à ce sujet; à vous d'en prendre connaissance.

[Text]

[Translation]

• 1225

But if you read page 2, we came to this recommendation by reading the red book, in particular a commitment we quote at the top of page 3 of the paper, beginning "The gap between rhetoric and action under Conservative rule has been most visible in the area of environmental assessment".

I'll skip through to:

Under a Liberal government the Canadian Environmental Assessment Act will be amended to shift decision-making power to an independent Canadian environmental assessment agency subject to appeal to Cabinet.

If you have regard to the two amendments we've put before you, that's exactly what we're suggesting in regard to clause 37. The first part deals with the issue of making a panel provide the decision and the second parts of our amendment provide for cabinet appeal.

We're coming at you very late in your deliberations. Why should you listen to this recommendation? Well, first because it was a commitment towards getting this government in power. I'll give you three reasons that reflect the point of view of somebody from the environmental assessment practice.

The first reason is that I think independent decision-making provides balance in a way that cabinet decision-making may not. If we reflect on what the difference is, what is behind the amendment to Bill C-56, the basic change is that a minister is presently constituted to make a decision and in the future it will be up to cabinet to make a decision.

In reflecting on that, perhaps an intention is to try to create balance even within that structure. One minister may represent single interests by making cabinet the custodian of the decision. There may be an effort to broaden the basis of decision-making. I'd like to suggest that an even broader claim to balance may be provided by giving an independent panel or mediator the power to make a decision. Let me give you three things that person will have that cabinet will not.

First, they will have likely spent months considering the issues they're dealing with and the project that is under consideration. Second, they will have heard many parties participate and they will know the interests of those many parties better than anyone sitting away from the process. The third thing is that panels and mediators bring expertise to decision-making. Cabinet has its own expertise and there's no dispute of that, but I would like to suggest that what cabinet has expertise in is providing policy decision-making, a broad basis of government intention to act. It is not so expert in dealing with individual adjudication, and that I suggest is what panel review and mediation are all about.

Si vous lisez la page 2, vous constaterez que nous sommes arrivés à cette recommandation en nous inspirant du Livre rouge, et plus particulièrement d'un engagement que nous citons au sommet de la page 3 du document et qui commence par: «La contradiction entre la parole et le geste est encore plus flagrante en ce qui concerne les études d'impact.»

Je passe directement à l'engagement suivant:

Nous modifierons la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale pour confier des pouvoirs décisionnels à l'Agence canadienne de l'évaluation environnementale, sous réserve des arbitrages du Conseil des ministres.

Si vous regardez les deux amendements que nous vous proposons, c'est exactement ce que nous suggérons à l'égard de l'article 37. La première partie porte sur le fait de demander à une commission de prendre la décision et dans les parties de l'amendement qui viennent ensuite, un arbitrage du Conseil des ministres est prévu.

Nous nous adressons à vous très tardivement au cours de vos délibérations. Pourquoi devriez-vous porter l'oreille à cette recommandation? Et bien, tout d'abord parce que c'était un engagement pris pour ramener au pouvoir le gouvernement actuel. Je vous donnerais trois raisons qui vous indiqueront le point de vue de quelqu'un qui s'occupe d'évaluation environnementale.

La première raison est qu'à mon avis, une décision indépendante représente un juste milieu, ce qui ne serait peut-être pas le cas avec une décision du Conseil des ministres. Si nous essayons de réfléchir à cette différence, à ce qu'il y a derrière l'amendement au projet de loi C-56, le gros changement vient du fait que c'est le ministre à l'heure actuelle qui est chargé de prendre la décision alors qu'à l'avenir, ce sera le Conseil des ministres.

Si l'on y réfléchit, on a peut-être essayé d'arriver ainsi à un juste milieu même avec cette nouvelle structure. Un ministre peut représenter des intérêts particuliers en faisant du Conseil des ministres le gardien de la décision. Il y a peut-être là un effort pour élargir le fondement de la décision. Il me semble qu'on arriverait à un équilibre encore plus grand en habilitant une commission ou un médiateur indépendant à prendre la décision. Je vous citerais trois choses que cette personne ou organisme aurait et qu'un Conseil des ministres n'aurait pas.

Premièrement, les premiers auront sans doute passé des mois à approfondir les questions dont ils sont saisi ainsi que le projet à l'étude. Deuxièmement, ils auront pu entendre les nombreuses parties et ils connaîtront mieux leurs intérêts qu'une personne qui fait partie d'un groupe très éloigné de toutes ces démarches. Troisièmement, les commissions et les médiateurs apportent leur savoir-faire à la prise de décision. Le Conseil des ministres a son propre savoir-faire, cela ne fait aucun doute, mais il me semble que ce savoir-faire concerne les décisions stratégiques, c'est-à-dire le fondement général de l'intention d'agir du gouvernement. Il n'a pas autant de savoir-faire lorsqu'il s'agit de décisions individuelles, et c'est précisément pour cela qu'existe l'examen par une commission et la médiation.

[Texte]

A second reason for thinking about independent decision-making is trust. There are two models of trust. One is trust me; I'm going to make the right decision. Another model of trust is that we will trust experts and let them make a decision. Obviously the present model is one of trust me.

Cabinet decisions are secret in the sense that no one knows what happens, what horse trading went on, what were the traceable elements to that decision. What independent panel reviews or mediators provide is trust that is fully transparent. Everybody knows what happened, everyone sees or can participate in the proceeding, everyone can see written reasons for the decision.

In terms of trust I think independent decision-making provides greater trust. Again I remind this committee that there is provision in even our suggestion for cabinet appeal.

We're moving very quickly on to the third and not inconsiderable point of cost. There is an illusion that environmental assessments are very costly. I'd simply like to suggest to the panel that one consider the number of costs that are involved in environmental assessment projects.

The first cost one can think about is the cost of carrying out an ill-considered project, a project that was not subject to environmental assessment and may therefore have costs people haven't considered. There is the cost of simply carrying out that project, plus there is the risk of future costs from having things imposed or things required that no one thought of at the present.

Those two costs can be compared with the cost of not carrying out a project that is ill-considered and putting those moneys to other use. In a sense you have the cost of doing something prudently or the double whammy of doing something imprudently. If you put the money in an ill-considered project in the first place, you have risk of future costs.

• 1230

I'd like to suggest that environmental assessment makes provision for a broad consideration of costs, perhaps the broadest one can. It can look at jobs, it can look at the environment, it can look at all the elements or impacts of a project. I suggest that those fully consider the costs and future costs of a project.

I will conclude and move it back to David for the second element. Independent decision-making would be consistent with the red book. It would also be consistent with this government's commitment to restoring public trust. I believe there is greater trust in an independent decision-making body with provision for cabinet appeal than in simply changing things and sending it back to cabinet. I also believe this kind of reform would be cost-effective.

Thank you very much.

Mr. Donnelly: Thank you, Rod.

[Traduction]

La deuxième justification d'une décision indépendante est la confiance. Il existe deux types de confiance. Le premier consiste à dire «faites-moi confiance; je vais prendre la bonne décision.» Le deuxième type consiste à dire que nous allons faire confiance aux experts et les laisser prendre la décision. Il est clair que c'est du premier type qu'il est question ici.

Les décisions du Conseil des ministres sont secrètes dans la mesure où personne ne sait ce qui se produit, quels marchandages ont eu lieu, quels étaient les éléments repérables de cette décision. Ce que les commissions d'examen ou les médiateurs indépendants offrent, c'est une confiance toute transparente. Tout le monde sait ce qui s'est passé, tout le monde voit ou peut participer à l'exercice, tout le monde peut prendre connaissance de la justification écrite de la décision.

Il me semble qu'une décision indépendante permet d'avoir davantage confiance. Là encore, je rappellerais au Comité qu'il est prévu, même dans notre proposition, un arbitrage du Conseil des ministres.

Passons très rapidement au troisième élément qui n'est pas négligeable puisqu'il s'agit des coûts. On a généralement l'impression que les évaluations environnementales coûtent très chers. Je dirais simplement à la commission qu'il faut d'abord voir l'ensemble des coûts des projets d'évaluation environnementale.

Le premier coût auquel l'on peut penser est celui de la réalisation d'un projet mal conçu, un projet qui n'a pas été soumis à une évaluation environnementale et qui peut donc entraîner des coûts auxquels on n'a pas pensé. Il y a le coût de la simple réalisation du projet, mais il faut y ajouter le risque de coûts ultérieurs de certaines choses qui pourraient être imposées ou exigées et auxquelles personne ne pense à l'heure actuelle.

Ces deux coûts additionnés peuvent être comparés aux coûts de la non-réalisation d'un projet qui est mal conçu et au fait d'utiliser l'argent à d'autres fins. D'une certaine façon, vous avez le coût d'une opération prudente ou le double coût d'une opération imprudente. Si vous placez l'argent dans un projet mal conçu au départ, vous courez le risque d'avoir des coûts ultérieurs.

Il me semble que l'évaluation environnementale permet de prendre en compte un large éventail de coûts, peut-être le plus large. On peut prendre en compte les emplois, l'environnement et tous les éléments ou toutes les répercussions d'un projet. Il me semble que cela permet de tenir compte de tous les coûts actuels et ultérieurs d'un projet.

J'arrive donc à ma conclusion pour laisser ensuite David vous parler du deuxième élément. Une décision indépendante serait conforme au Livre rouge. Elle serait également conforme à l'engagement du gouvernement, c'est-à-dire redonner confiance au public. Je crois qu'on a davantage confiance dans un organisme de décision indépendant avec une possibilité d'arbitrage par le Conseil des ministres qu'en changeant simplement les choses et en les renvoyant au Conseil des ministres. Je crois aussi que ce genre de réforme serait rentable.

Merci beaucoup.

M. Donnelly: Merci, Rod.

[Text]

I'll pick up on that point, which is cost. There is the cost of not doing adequate environmental assessment, but most particularly the cost of not providing adequate resources to participants in the assessment process.

It has been our experience at the CEDF that to provide rights to citizens facing potential harm from dubious megaprojects without providing them with adequate resources to represent themselves is a great injustice. It can often be a cruel hoax. It is our first submission today that Bill C-56 should not permit such an injustice.

There is an explicit promise in the Liberal red book that participant funding will be provided to citizens, and we applaud that. We also applaud the statement in Bill C-56 that commits the government to providing a participant funding act. But this inclusion falls far short of what's required. In Ontario intervenor funding has been entrenched in the Intervenor Funding Project Act, which has been in existence for six years.

It is our first submission today that participant funding be included in a meaningful way in the Canadian Environmental Assessment Act. I believe there is one enduring myth that is preventing that from occurring. That is that participant funding is unfair to proponents and that it is too costly. I'd like to debunk that myth today.

First, on the matter of unfairness to proponents, the Daishowa Corporation received \$20 million from the previous Conservative government. The opponents to that project who are trying to defend the northern rivers of Alberta and the Northwest Territories received nothing.

Transport Canada has \$140 million to construct a new north-south runway at Pearson International Airport. It seems likely that several other runways may be built in the future. But the citizen group that intervened to try to represent the public interest of potentially one million affected residents at the airport received \$60,000. The panel found in their favour, I might add.

In the case of the fixed link, a foreign consortium is granted \$1.5 billion to privatize a part of the trans-Canada transportation system. The Friends of the Island, the group that appeared before the environmental assessment hearings that occurred several years ago, received nothing to represent the interest of farmers, ferry workers, and fishermen.

That is the history of participant funding where the responsible authorities, the departments, have been responsible for creating the fund and disbursing the money to groups. We say that this. . .

[Technical difficulty—Editor]

[Translation]

Je vais reprendre ce dernier point, c'est-à-dire celui des coûts. Il en coûte de ne pas faire l'évaluation environnementale voulue, mais il en coûte surtout de ne pas fournir les ressources suffisantes à ceux qui participent au processus d'évaluation.

D'après les expériences que nous avons faites au CEDF, il est tout à fait injuste d'accorder des droits aux citoyens qui peuvent souffrir de la réalisation de mégaprojets suspects sans leur fournir les ressources nécessaires pour se défendre. C'est une blague peut être souvent cruelle. Nous disons donc pour commencer aujourd'hui que le projet de loi C-56 ne devrait pas permettre une telle injustice.

Il a été clairement promis dans le Livre rouge libéral que l'on créerait un fonds de participation à l'intention des citoyens, et nous y avons souscrit. Nous souscrivons également à l'énoncé du projet de loi C-56 selon lequel gouvernement doit adopter une loi relative au fonds de participation du public. Mais c'est encore trop peu comparativement à ce qui est nécessaire. En Ontario, le financement des intervenants est prévu dans la Loi de 1988 sur le projet d'aide financière aux intervenants, qui existe depuis six ans.

Nous proposons aujourd'hui que le fonds de participation soit prévu dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Je crois qu'il existe un mythe tenace qui nous empêche de le faire, à savoir que le fonds de participation est injuste à l'égard des promoteurs et qu'il est trop coûteux. J'aimerais détruire aujourd'hui ce mythe.

Tout d'abord, pour ce qui est de l'injustice par rapport aux promoteurs, la société Daishowa a reçu 20 millions de dollars du dernier gouvernement conservateur. Ceux qui s'opposent au projet et qui essaient de défendre les rivières du nord de l'Alberta et des Territoires-du-Nord-Ouest n'ont rien reçu.

Transports Canada a obtenu 140 millions de dollars pour construire une nouvelle piste à l'aéroport international Pearson. Il est fort possible que de nombreuses autres pistes soient construites à l'avenir. Mais le groupe de citoyens qui est intervenu pour essayer de défendre l'intérêt public du million de personnes qui pourraient être touchées par le projet a reçu 60 000\$. J'ajouterais cependant que la Commission d'examen a tranché en sa faveur.

Dans le cas du raccordement permanent, un consortium étranger a obtenu 1,5 milliard de dollars pour privatiser une partie du système de transport transcanadien. The Friends of the Island, le groupe qui a comparu lors des audiences sur l'évaluation environnementale qui ont eu lieu il y a plusieurs années, n'a rien reçu pour défendre les intérêts des agriculteurs, des employés des traversiers et des pêcheurs.

Voilà ce qu'il en est du fonds de participation lorsque les autorités responsables, les ministères sont chargés de créer ce fonds pour accorder de l'argent aux groupes. Nous disons que c'est. . .

[Problème technique—Éditeur]

• 1242

. . . clear that cabinet is able to make a decision on the merits as it sees them, and not really responsive to the panel concerns.

Does that answer the question?

Mme Guay: Oui, absolument.

. . . il est clair que le Conseil des ministres peut prendre une décision objective selon sa perception, sans nécessairement tenir compte des inquiétudes de la Commission.

Cela répond-il à votre question?

Mrs. Guay: Yes, absolutely.

[Texte]

[Traduction]

Ma prochaine question concerne le projet de loi C-56, qui parle des évaluations environnementales. On sait que les provinces en font déjà. On sait aussi que cela crée énormément de chevauchements au sein de certaines provinces. Cela va retarder plusieurs processus d'évaluation et plusieurs projets qui pourraient se réaliser plus rapidement. J'aimerais avoir votre opinion là-dessus en tant qu'avocat. J'aimerais que vous parliez de l'aspect juridique du projet de loi C-56 face aux provinces.

Mr. Northey: Again, if I could just understand the first part of your question, you were citing the delay in a number of projects caused by the CEAA. Could you explain further what you mean by...?

Mme Guay: Je ne dis pas qu'il y a maintenant des délais. Je dis que l'application de ce projet de loi au niveau fédéral pourra créer des délais. Les provinces ont déjà leurs propres lois. On pourrait avoir des problèmes si on exigeait deux évaluations environnementales, l'une fédérale et l'autre provinciale. Je veux savoir si ce projet de loi permet cela.

Mr. Northey: In terms of whether it allows two processes to occur successively, I believe that is still possible, notwithstanding the claim of one project, one assessment. I believe, however, that this bill, unlike the guidelines order, makes substantial provisions or requirements to try to limit that. I think that occurs in the early sections dealing with screening. I recall offhand that I think section 12 of the act talks about a possibility of cooperation by responsible authorities, which includes other jurisdictions.

Then I think later in the Canadian Environmental Assessment Act there are several provisions in sections 46, 47, 48, and also sections 40 and 41 that make provision for cooperation, not simply with other governments, but within the federal government between the National Energy Board and a responsible authority.

So I think on that level this bill is progress in terms of trying to deal with the issue of duplication in assessments. However, I could give an example of where it may still be valuable or protective of the environment to have such duplication.

If you recall the example of the fixed link, what was assessed at a very early stage was the concept of a bridge. Following that assessment the idea was to try to see whether a bridge of any sort could pass an environmental review. The conclusion at that time was no, not in the way it's presently constituted. What then happened was some criteria that were cited by the panel were used by later federal authorities, or in that case initiating departments, to provide another level of assessment.

Now there has been all kinds of argument about whether that second level of assessment should have gone to a panel, and all of that is still before the courts. But in terms of just thinking through a process, whether there should always be only

My next question has to do with Bill C-56 dealing with environmental assessments. We know that provinces are already doing them. We also know that this creates many duplications in some provinces. This will delay many assessment processes and many projects which could be done more quickly. I'd like to know what you think of it since you're a lawyer. I'd like to hear what you have to say on the legal aspect of Bill C-56 in relation to provinces.

M. Northey: Encore une fois, je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la première partie de votre question, mais vous parliez de retards pour de nombreux projets du fait de l'ACEE. Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par...?

Mrs. Guay: I'm not saying that there are delays at the moment. I'm saying that the implementation of the bill at the federal level could create delays. Provinces already have their own acts. We could have problems if we required two environmental assessments, a federal one and a provincial one. I'd like to know if this bill allows such a thing.

M. Northey: Pour ce qui est de savoir s'il permet aux deux processus d'avoir lieu concurremment, je crois que c'est encore possible, bien que l'on ait prétendu qu'à chaque projet devrait correspondre une évaluation. Je crois cependant que ce projet de loi, contrairement au décret sur les lignes directrices, fait beaucoup pour essayer ou exiger d'en limiter le nombre. Je crois que cela se trouve dans les premiers articles de la loi qui porte sur l'examen préalable. Si j'ai bonne mémoire, il me semble que c'est à l'article 12 que l'on parle d'une possibilité de collaboration des autorités responsables, à l'inclusion des autres instances.

Et je crois qu'un peu plus loin dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, plusieurs dispositions aux articles 46, 47, 48, mais aussi 40 et 41, prévoient la collaboration pas seulement avec les autres gouvernements, mais également au sein du gouvernement fédéral entre l'Office national de l'énergie et une autorité responsable.

Je crois donc que ce projet de loi constitue un progrès pour ce qui est d'essayer de régler le problème du double emploi dans les évaluations. Toutefois, je pourrais vous donner des exemples de cas où il pourrait être utile pour l'environnement qu'un tel double emploi existe.

Si vous vous rappelez du raccordement permanent, c'est l'idée d'un pont qui avait été évaluée au tout début du processus. Après l'évaluation, on a essayé de voir si un pont quelconque pouvait donner lieu à une évaluation environnementale satisfaisante. On avait conclu à l'époque que ce n'était pas possible, pas de la façon dont il était conçu. Ce qui s'est alors produit, c'est que d'autres critères invoqués par la Commission d'examen ont été utilisés ultérieurement par des autorités fédérales, ou en l'occurrence par les ministères qui avaient lancé le processus, pour fournir un autre niveau d'évaluation.

Maintenant, il existe toutes sortes d'arguments pour ce qui est de savoir si ce deuxième niveau d'évaluation aurait dû être attribué à une commission, et tout cela fait encore l'objet de procès. Mais pour ce qui est simplement de réfléchir au

[Text]

one assessment for one project, I think in that case there really was built into the whole model a two-tier assessment: assess a generic plan, and if the plan succeeds or something, then assess a specific project. I think that is still a useful model to think about in terms of assessment.

[Translation]

déroulement des opérations, c'est-à-dire pour ce qui est de savoir s'il ne doit y avoir qu'une seule évaluation pour un projet, je crois que tout cela a en fait été prévu dans le modèle de l'évaluation à deux niveaux: on évalue au plan général, et si ce plan est accepté, on évalue ensuite un projet précis. Je pense que ce serait un modèle utile à envisager pour ce qui est de l'évaluation.

• 1245

Mr. Donnelly: There's also one supplementary point. When you say that there may be duplication of processes, though that may be true, most provinces have woefully inadequate environmental assessment processes that do not even allow for public hearings, even for substantial megaprojects where there might be a substantial commitment of federal funds or where there might be an area of federal jurisdiction, such as fisheries, that is greatly impacted, such as the fixed link or such as fishery extraction of the northern cod stocks. So if we had left it to the P.E.I. assessment process or the Newfoundland assessment process, we would not have had environmental assessment hearings, which I think we all agree were extremely important in these two situations.

The Chair: Mr. Gilmour.

Mr. Gilmour: In British Columbia we have the Kemano project, which the previous government exempted from the process, and it's been nothing but a mess ever since. As you read this legislation now, could the minister exempt a project, or are the triggers already in place that it would automatically happen? I've had a couple of different views.

Mr. Northey: Well that's certainly wading us into the minefield, isn't it?

Under the present bill, I think the fisheries aspects of the Kemano project would certainly be subject to the act. Then the next question would be whether it would then be exempt through the exclusion provisions in section 7 or the regulations and the exclusion list. I'm not so familiar with the regulations as they currently stand. One of my concerns might be that it would be excluded because it's judged to be related to an existing project and not something significantly new. So as a technical matter, I'm not sure I could give you the full answer right now. I'd be prepared to look at that and give you an answer afterwards, if that would be useful to you.

Mr. Gilmour: Okay. And I wasn't trying to lead you into Kemano. I meant a Kemano-like project, that other projects on a similar scale could get exempted.

Mr. Donnelly: That is the very subject of our paper, "Reforming CEEA". There is an explicit promise in the red book that an independent decision-making body, similar to the CRTC, be created, and it's that principle upon which environmental assessment must stand.

M. Donnelly: Il y a aussi un autre facteur. Vous dites qu'il peut y avoir double emploi dans le processus et c'est peut-être vrai, mais il reste que la plupart des provinces ont malheureusement des processus d'évaluation environnementale inadéquats qui ne prévoient même pas d'audiences publiques, même dans le cas de mégaprojets comportant l'octroi de sommes énormes par le gouvernement fédéral ou entrepris dans un secteur relevant de sa compétence, comme celui des pêches, et qui pourraient avoir une grande incidence, comme le raccordement permanent ou la pêche à la morue du nord. Donc, si l'on s'en était tenu au processus d'évaluation de l'Île-du-Prince-Édouard ou de Terre-Neuve, il n'y aurait pas eu d'audiences publiques, et je pense que nous nous entendons tous pour dire que celles-ci ont été extrêmement importantes dans les deux cas.

Le président: Monsieur Gilmour.

M. Gilmour: En Colombie-Britannique, nous avons le projet de Kemano que le gouvernement précédait exempté du processus, et cela va de mal en pis depuis. De la façon dont vous comprenez ce projet de loi, le ministre pourrait-il exempter un projet, ou existe-t-il déjà des mécanismes qui feraient en sorte que ce serait automatique? Les avis me semblent être partagés.

M. Northey: C'est plutôt embrouillé, n'est-ce pas?

À en juger par le projet de loi, je dirais que les aspects du projet de Kemano touchant les pêches seraient sûrement assujettis à l'application de la loi. Reste à savoir s'ils en seraient exemptés à cause des dispositions d'exclusion de l'article 7 ou des règlements et de la liste d'exclusion. Je n'ai pas eu l'occasion de me familiariser avec les règlements actuels. J'ai plutôt l'impression qu'ils en seraient exclus parce qu'il s'agit d'un projet déjà existant. Sur le plan technique, je ne peux donc pas vous répondre pour le moment. Je suis prêt à examiner la question et à vous donner une réponse par la suite, si cela peut vous être utile.

M. Gilmour: C'est parfait, mais je ne visais pas Kemano précisément. Je faisais allusion à un projet du genre de celui de Kemano, je voulais dire que d'autres projets ayant à peu près la même envergure pourraient être exemptés.

M. Donnelly: C'est le sujet même de notre document intitulé «Reforming CEEA». Le gouvernement a promis explicitement dans son Livre rouge de créer un organisme décisionnel indépendant, analogue au CRTC, et c'est là le principe sur lequel l'évaluation environnementale doit reposer.

[Texte]

[Traduction]

You have to free these decisions from the politicians, who have vested interest in these projects as economic development projects, like Alcan. There was a former government that had a megaproject in every region as a re-election platform. You have to remove environmental decision-making from that forum and put it into an independent forum, like the granting of licences for television stations or radio stations.

In the case of the CEAA, these decisions still rest with politicians, heads of departments, and ministers. We would like to see that removed so that questions like that of the Kemano dam, the cod stocks, or the fixed link would be given over to an independent body, who could hear from experts and from the public and make a decision. Even at the screening level, is this something that warrants a public review? Should the public have transparency, should we have access to information in this case? Should the public have access to reasonable resources so that it can make a representation about what's going to happen?

Traditional knowledge is very important in this assessment at this stage. Farmers, fishermen, or native people should be able to come to these decision-making authorities with adequate representation and say my people have been here for generations and we have knowledge about the caribou that these scientists from Montana don't have—in the case of the Innu Nation—and we'd like to make a representation and have the public hear from us on these matters.

So that decision-making authority should be given not to the Minister of the Department of National Defence but to someone who is independent and who can arrive at an appropriate decision on whether these matters should go to an assessment and to public hearings at all. Once they arrive before an independent decision-maker then they should have the authority to make the decisions.

In the case of the cod stocks, for example, the assessment was never done on the case, and now we're paying \$1.9 million to compensate people, in essence to get people to sit at home and do nothing, when that collapse could have been avoided.

Mr. Gilmour: As to intervenor funding, I agree with it, because from the business point of view it's good business to have that out front. I have a concern at the other end, because there are individuals and groups who will turn that into an industry and move from place to place and use it as a vehicle either to stall the project or as an industry. How do you see limiting that end of the scale?

• 1250

Mr. Donnelly: I think you have to look at the practice. Certainly in Ontario there have been large awards given to public interest groups to appear at hearings, but there is very little evidence of abuse. If someone could provide an adequate analysis of how intervenor funding has failed in Ontario, then I could side with you and say I can see the public is going to abuse these funds.

There are two principles to bear in mind. One is that Judge Thomas Berger in the Mackenzie Valley Pipeline inquiry almost created the intervenor funding model. His view on it was to give the people the money. In his case it was \$500,000 to

Il ne faudrait plus que les décisions soient prises par les politiciens que ces projets intéressent de près vu qu'ils sont liés au développement économique. Je pense, par exemple à Alcan. Un gouvernement a déjà promis de mettre en oeuvre un mégaprojet dans chaque région pour se faire réélire. Il faudrait que les décisions pouvant avoir une incidence sur l'environnement soient prises par une autorité indépendante, tout comme celle qui touchent l'octroi de permis aux stations de radio et de télévision.

Dans le cas de la LCEE, les décisions sont prises par des politiciens, des responsables de ministères et des ministres. Nous voudrions que cela change afin que l'examen de questions comme celle du barrage de Kemano, des stocks de morue ou du raccordement permanent soit confié à un organisme indépendant qui pourrait consulter les experts et la population avant de prendre une décision. Faudrait-il qu'il y ait un examen public même à l'étape de l'examen préalable? Le public devrait-il être informé de ce qui se passe? Devrait-il avoir accès à des ressources raisonnables pour faire connaître son point de vue sur ce qui va se passer?

Les connaissances traditionnelles jouent un rôle très important dans l'évaluation à cette étape. Les agriculteurs, les pêcheurs et les autochtones devraient pouvoir rencontrer les autorités responsables et leur faire valoir que leurs familles vivent là depuis des générations et qu'ils en connaissent plus sur le caribou—dans le cas de la nation innu—que les scientifiques du Montana, qu'ils veulent exposer leurs vues pour que le public sache ce qu'ils ont à dire à ce sujet.

Le pouvoir décisionnel devrait donc être confié non pas au ministre de la Défense nationale, mais à un organisme qui soit indépendant et qui puisse rendre la décision qui s'impose quant à savoir s'il devrait y avoir une évaluation et des audiences publiques. Une fois que la question aurait été renvoyée à un organisme décisionnel indépendant, il devrait avoir le pouvoir de rendre une décision.

Dans le cas des stocks de morue, par exemple, il n'y a jamais eu d'évaluation, et nous sommes maintenant obligés de verser la somme de 1,9 millions de dollars pour indemniser des gens, ce qui revient à les payer pour rester chez eux à ne rien faire alors qu'on aurait pu éviter tout ce gâchis.

M. Gilmour: Je serais d'accord pour dire qu'une aide financière devrait être accordée au départ pour des raisons économiques. Je crains par contre que des groupes et des particuliers y voient une occasion d'affaires, qu'ils se promènent d'un endroit à l'autre et se servent de ces fonds pour retarder la mise en oeuvre d'un projet. Comment s'y prendre pour que cela n'arrive pas?

M. Donnelly: Je pense qu'il faut regarder ce qui se fait déjà. Des sommes considérables ont déjà été accordées en Ontario à des groupes d'intérêt public appelés à témoigner au cours d'audiences, mais il ne semble pas y avoir eu tellement d'abus. Si quelqu'un pouvait me prouver noir sur blanc que les programmes d'aide financière aux intervenants ont échoué en Ontario, alors je serais d'accord avec vous pour dire que le public va en abuser.

Il y a deux principes dont il faut se rappeler. Le premier, c'est que c'est le juge Thomas Berger lors de l'enquête sur le pipeline de la vallée Mackenzie qui a presqu'éché le modèle de financement des intervenants. À son avis, il fallait que la

[Text]

environmental groups and \$1 million to native groups, if I'm not mistaken. His views on it in terms of accountability were to give them the money. If they go away for a nice long vacation in Hawaii, so be it, but then when they appear before me in my tribunal, the onus is on them to make the best possible representation and I'll judge this matter based on that representation. So the groups are ultimately beholden to each other to make the adequate representation with the money.

The second fact is that we in the Canadian Environmental Defence Fund did a review of intervenor funding called the Intervenor Funding Project Act. We found that not only were the participants satisfied with the amounts of the awards and the ability it gave them to represent their interests, but many of the proponents agreed that the money was well spent. They made useful contributions to the proceedings.

In the case of the demand and supply plan you can see that all of society benefited by an extremely large intervenor funding award, but that the saving to society was many thousands of times greater. There just is no evidence of the abuse in Ontario, where we've had it for a good long time.

Thank you.

The Chair: Mr. Dromisky.

Mr. Dromisky: In regard to your independent decision-making model, you've been giving us some information already to satisfy me, but I would like to take a look at the whole model and some aspects of it. Who would create it? Who'd be responsible for the creation of this model?

Mr. Northey: As we've set out in the paper, we're envisaging that the legislation itself would provide the structure of the model and that the model would then be administered by the Canadian Environmental Assessment Agency with substantial powers given to it through the act.

Is that answering your question?

Mr. Dromisky: I was wondering how permanent the structure would be. What would you anticipate? Would there be any flexibility based on region, nature of the problem, and so forth?

Mr. Northey: The model itself is fairly bare bones, but my understanding, as we were working through this project at the CEDF, was that we were to try to build a model that was consistent with the other provisions in the act.

In terms of your view of trying to work with other jurisdictions—if I can use the term the act uses—I think those provisions are still in the act as after our amendments. In fact, it would really be the agency working with other jurisdictions to try to sort out inter-jurisdictional conflicts or how other assessments might occur. I don't think we're taking away anything from that aspect of it.

Mr. Dromisky: Okay.

[Translation]

population puisse compter sur cet argent. Dans son cas, la somme de 500 000\$ a été versée à des groupes environnementaux, et les autochtones ont reçu 1 million de dollars, si je ne me trompe pas. Cet argent leur a été donné et ils en étaient responsables. Tant pis s'ils devaient s'en servir pour prendre de longues vacances à Hawaï, mais c'était à eux, une fois devant le tribunal de présenter leurs arguments le mieux possible parce que la décision prise allait en dépendre. Les groupes se devaient donc en fin de compte de faire les représentations qui s'imposent avec cet argent.

Le deuxième principe, c'est que le Canadian Environmental Defence Fund a procédé à un examen de la Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants. Nous nous sommes aperçus non seulement que les participants étaient satisfaits des sommes reçues et de la possibilité qu'elles leur offraient de faire valoir leurs vues, mais aussi qu'un bon nombre de promoteurs s'entendaient pour dire que l'argent était bien dépensé. Il en est ressorti que les interventions s'étaient avérées utiles.

Pour ce qui est de l'offre et de la demande, on s'aperçoit que toute la société a profité d'un programme très généreux d'aide financière, mais que les économies pour la société ont été des milliers de fois plus élevées. Nous n'avons tout simplement pas de preuves d'abus en Ontario où le programme existe depuis longtemps.

Merci.

Le président: Monsieur Dromisky.

M. Dromisky: Vous préconisez un organisme décisionnel indépendant. Vous nous avez déjà donné certaines précisions qui m'ont satisfait, mais j'aimerais en savoir plus sur certains aspects de la question. Qui créerait cet organisme? Qui serait responsable de la mise en place de ce modèle?

M. Northey: Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, la structure du modèle pourrait être définie dans la loi elle-même et l'administration pourrait en être confiée à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à qui la loi conférerait de vastes pouvoirs.

Est-ce que cela répond à votre question?

M. Dromisky: Je me demandais si vous songiez à une structure permanente. Comment envisagez-vous la chose? Y aurait-il une certaine souplesse en fonction de la région, de la nature du problème et ainsi de suite?

M. Northey: Le modèle lui-même n'a pas encore été bien défini, mais ce que nous avons essayé de faire dans le cadre du projet du CEDF, c'est de bâtir un modèle qui cadre avec les autres dispositions de la Loi.

Quant à la collaboration avec d'autres instances—si je peux reprendre le terme utilisé dans la loi—je dirais qu'elle demeurerait possible même après que des modifications aient été apportées au texte de loi. En fait, l'agence chercherait avec d'autres instances à régler les conflits d'attribution ou déterminerait avec elles la forme que prendrait l'évaluation. Cela ne changerait rien à cet aspect de la question.

M. Dromisky: Parfait.

[Texte]

[Traduction]

Regarding the operation, the process itself, as far as this body is concerned timing to me is very important. In your document you say that the mediation or panel review "shall make provision for intervenor funding". That to me is a very important factor. If we're going to provide funding or if funding is going to be considered at that stage of review or mediation, isn't that too late?

En ce qui concerne le fonctionnement, le processus lui-même, pour moi les délais sont très importants. Vous dites dans votre document que la médiation ou l'examen par une commission devrait être assorti d'une aide financière aux intervenants. Pour moi, c'est un facteur très important. Si nous devons accorder des fonds ou si nous envisageons d'en accorder, ne serait-il pas trop tard à l'étape de l'évaluation ou de la médiation?

Mr. Northey: That's an interesting point. The language was designed to reflect reading (1) and (2) together. If the proceeding involved mediation or panel review, there "shall" be participant funding. But (2) was designed to permit the agency the authority to award that at its own discretion. It was really a permissive and a mandatory. It "shall" award it when it gets to the stage of panel review or mediation. It "may" award it at an earlier stage.

M. Northey: C'est un point intéressant. Nous avons voulu tenir compte du libellé des paragraphes (1) et (2). Il y est dit que le «ministre crée... un support de participation du public aux médiations et aux évaluations par une commission d'examen». Le paragraphe (2) est conçu quant à lui de manière à permettre à l'organisme d'accorder des fonds à sa discrétion. Ainsi, il en accorderait à l'étape de l'examen par une commission ou de la médiation et il pourrait en accorder à une étape préliminaire.

• 1255

If I might just interject, one of the things that has happened in Ontario that may be overlooked under the Intervenor Funding Project Act is it has moved the process of trying to settle disputes or sort out issues somewhat back into the planning process. One of the things that increasingly happens in Ontario is there is its own regime of participant funding.

Si vous me permettez une parenthèse, je dirais qu'il y a un détail que l'on risque d'oublier en Ontario, et c'est que la Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants a fait que le règlement des différends est de retour en quelque sorte à l'étape de la planification. L'Ontario est en train de se doter de son propre fonds de participation.

If I could just explain the framework, intervenor funding is where a proceeding goes to a hearing before a board in Ontario, but participant funding can occur during the planning process leading up to that board process. Participant funding is awarded by the proponent. It creates the whole program, it awards the money, and then the interveners or future interveners make applications and there is sort of an informal process of adjudicating certain studies.

Je vais essayer de vous expliquer comment les choses fonctionnent. On accorde une aide financière aux intervenants lorsqu'il y a une audience devant une commission en Ontario, mais on peut octroyer des fonds de participation l'étape de la planification qui mène à l'examen devant la commission. C'est le promoteur qui alloue les fonds aux participants. Il met en place un programme, il alloue de l'argent, puis les intervenants ou les futurs intervenants présentent une demande. Il s'agit en quelque sorte d'un processus informel d'adjudication de certaines études.

Why does that happen under the Ontario framework? It happens because proponents say if we wait until late in the process—intervenor funding—it's going to cost us a fortune to acknowledge the concerns of the interveners. Since we're going to get intervenor funding awarded at a later stage, we should think about taking full advantage of outside perception or opinion and getting that into the process early.

Pourquoi les choses se font-elles ainsi en Ontario? Parce que, de l'avis des promoteurs, s'il faut attendre à plus tard au cours du processus—jusqu'à ce que des fonds soient accordés aux intervenants—cela va coûter une fortune pour tenir compte de leurs préoccupations. Étant donné qu'une aide financière va être accordée aux intervenants à une étape ultérieure, on aurait tout intérêt à connaître tout de suite les vues de tous pour pouvoir en tenir compte dès le départ.

So Ontario has now, through the requirements for intervenor funding, created an informal practice of participant funding, and I've been on both sides of that.

Puisqu'elle doit accorder une aide financière aux intervenants, l'Ontario a pris l'habitude d'accorder des fonds de participation, et je sais de quelle façon les choses se passent dans les deux cas.

Mr. Dromisky: Would you recommend that somewhere in our document we should have very specific statements pertaining to that timing? That funds should be available at an earlier stage?

M. Dromisky: Nous recommanderiez-vous d'avoir quelque part dans notre document un énoncé bien précis quant aux délais? Devrions-nous préciser que les fonds devraient être accordés à une étape antérieure?

Mr. Northey: We would never object to that kind of approach. Even absent that kind of encouragement, Ontario still has developed a practice of doing that. But I think it is worthwhile to consider that, yes.

M. Northey: Nous ne nous opposerions pas à cette approche. Même si elle n'a pas été encouragée à le faire, l'Ontario a quand même choisi de procéder ainsi. Mais je dirais que ce serait effectivement une approche à envisager.

Mr. Dromisky: Thank you very much.

M. Dromisky: Merci beaucoup.

[Text]

The Chair: Before offering Mr. Taylor an opportunity for some questions, I have one question on your proposed amendments to section 37. Bill C-56 is, in effect, taking decision-making and putting it with cabinet, the Governor in Council. What you're proposing is it be the agency or the panels that make the decisions with an appeal to cabinet.

Mr. Northey: Yes.

The Chair: Is that not open to the argument that you're creating a distinction without a difference? If cabinet has the decision-making on appeal rather than in the first instance, what's the difference?

Mr. Northey: Well, the first point would be symbolically. That is one difference—just the sense of whether there is a decision-making power in a panel or mediator; yes.

Again, I'll just reflect the Ontario experience because I'm familiar with that. Ontario's Environmental Assessment Act in the 1970s provided the same structure as what we're recommending here, which is the board could make a decision. I guess initially the board was supposed to make a recommendation to cabinet. Over time, in the early 1980s, the Conservative government in Ontario made provision for certain board decisions to actually make final decisions subject to cabinet appeal, and then later in the 1980s the Liberal government came in and amended the whole process to say all decision-making by an environmental board for environmental assessment in Ontario is a binding decision unless appealed to cabinet.

So in appearance it may look like there's not a difference. In Ontario the practice has evolved whereby most board decisions are final even though there's cabinet appeal.

The Chair: Mr. Taylor, did you have some questions?

Mr. Taylor: Yes, two, and recognizing the clock, I will be brief.

I have a comment. Over the last few days of hearings I've raised some questions about the amount of time it could take for a cabinet decision on a panel decision. I think one of the benefits of a panel decision being binding unless appealed to cabinet is that it does remove some of this delay that cabinet can impose on what would probably be considered a straightforward panel report, in that there would be the reasonable early certainty in a panel decision that an appeal could be launched, and then we know that it takes time for the process to be completed. In the absence of an appeal, we're not waiting two years perhaps for cabinet to respond to a decision of a panel. I think that time element is a very important one.

My question, though, deals with intervenor funding. You've mentioned review of the Ontario act in regard to funding allocations, but what about a review of the Ontario act just in terms of its overall general circumstances? I want to phrase this

[Translation]

Le président: Avant de laisser à M. Taylor la chance de poser quelques questions, je voudrais en poser une moi-même au sujet des amendements que vous proposez à l'article 37. En réalité, le projet de loi C-56 confie la prise de décisions au Cabinet, au Gouverneur en conseil. Vous proposez quant à vous que la décision revienne à l'agence ou aux commissions et qu'appel puisse en être interjeté au Cabinet.

M. Northey: Oui.

Le président: Est-ce que ce n'est pas du pareil au même? Quelle est la différence puisque la décision reviendrait au Cabinet, que ce soit à l'étape de l'appel ou dans un premier temps?

M. Northey: Ce serait une décision symbolique. Il y a une différence en ce sens que la décision serait prise par une commission ou par un médiateur.

Je vais revenir encore une fois à l'expérience de l'Ontario parce que je sais dans ce cas-là comment les choses fonctionnent. Dans les années soixante-dix, la Loi sur les évaluations environnementales de l'Ontario prévoyait la même structure que celle que nous recommandons ici, à savoir que la décision devait revenir à la commission. J'imagine qu'au départ la commission était censée faire une recommandation au Cabinet. Au début des années quatre-vingt, le gouvernement conservateur de l'Ontario a décidé que certaines décisions de la commission seraient finales sous réserve d'une possibilité d'appel devant le Cabinet puis, plus tard au cours des années quatre-vingt, le gouvernement libéral a modifié tout le processus et décrété que toutes les décisions prises par une commission d'évaluation environnementale en Ontario auraient force exécutoire à moins qu'appel en soit interjeté auprès du Cabinet.

En apparence, il peut sembler ne pas y avoir de différence. En Ontario, les choses ont évolué au point où la plupart des décisions de la commission sont finales même s'il y a possibilité d'appel devant le Cabinet.

Le président: Monsieur Taylor, avez-vous des questions à poser?

M. Taylor: Oui, j'en ai deux et je vais être bref, vu l'heure.

J'ai une observation à faire. Au cours des derniers jours de séance, j'ai posé certaines questions sur le temps qu'il faudrait au Cabinet pour prendre une décision au sujet d'une décision d'une commission. Si la décision d'une commission d'examen était exécutoire à moins qu'appel en soit interjeté devant le Cabinet, l'avantage serait qu'on réussirait ainsi à éliminer le retard qui peut se produire au niveau du Cabinet à propos de ce qu'on pourrait probablement appeler un simple rapport de commission. On aurait l'assurance raisonnable dès le départ qu'appel peut être interjeté de la décision d'une commission, et nous savons tous que le processus peut prendre du temps. En l'absence d'un appel, nous n'aurions pas à attendre pendant deux ans que le Cabinet fasse connaître sa réaction à la décision d'une commission. Je pense que l'élément temps a beaucoup d'importance ici.

• 1300

Cela dit, c'est du fonds de participation que je veux parler. Vous avez parlé d'une révision de la loi ontarienne en ce qui concerne l'allocation du financement, mais qu'en est-il d'une révision générale de la loi ontarienne? Je pose cette question à

[Texte]

in a way in which the current practice operates under FEARO. Presently, with the amendments on the table, FEARO is the agency that reviews applications for intervener funding and awards the applications accordingly. The Ontario act creates, as I understand it, a panel that establishes or awards funding. Is there a difference between FEARO operating as a panel or a separate panel that is established to provide funding?

Secondly, regarding intervener funding, the current process will be legitimized by regulations, as opposed to specifics in the act or an independent act of its own at the federal level. The regulations could take six months or a year to bring into force. The act itself will be proclaimed and operating, but the intervener funding program by regulation won't be brought in for some time after that.

If the act is not amended to put a specific intervener funding program in place, is there any serious problem with having to wait until the regulatory process catches up to us and allows us time to have a intervener funding program in place maybe six months or a year after the agency is created?

Mr. Northey: In terms of the first question, what's the difference between a funding panel and Ontario making an intervener funding award and FEARO making an award, a participant funding federally, I think in terms of the appearance of FEARO it is supposed to be independent of the minister and any other minister. So in that sense, there is a similar guise of independence in that award.

One of the things I might just add to that is that Ontario does make provision for a funding panel, but it also makes provision for the panel conducting the hearing to award supplementary funding. So what can happen in Ontario is there is a funding panel award at the start of a proceeding to sort out who might get an initial award, but then in fact it goes right over to the independent decision-maker during the hearing to adjudicate on whether there is a need for supplementary funding, and there have been many hearings on that front. Of course that supplementary funding would be different from FEARO.

In terms of the appearance of independence, I can't argue fully perceptions of FEARO as independent versus an independent board. I guess my personal view would be that FEARO would be somewhat less independent than an independent board in Ontario, but I think there is supposed to be, in a sense, the same value of independence attached to both of them.

Mr. Donnelly: I would like to address your question on enshrining the process of funding through regulation or in the act.

Though we have made recommendations in our paper that many of these things should be spelled out in the act, the way it is in Ontario, we also feel that if you are even to make the limited changes or amendments suggested in our first submission, you still have the problem of uncertainty versus what is known, in that we are promised that a good participant funding program is coming via regulation. But as you know, through the regulatory advisory committee process you have various interests competing and you have to satisfy these various interests.

[Traduction]

la lumière des pratiques actuelles dans le cadre du BFEEE. À l'heure actuelle, avec les amendements proposés, BFEEE est l'organisme qui étudie les demandes de financement de participation et qui prend les décisions correspondantes. Si j'ai bien compris, la loi ontarienne crée une commission qui répartit le financement. Est-ce qu'il y a une différence entre le BFEEE en tant que commission et une autre commission distincte qui serait créée pour répartir les fonds?

Deuxièmement, en ce qui concerne le financement de participation, ce processus sera établi par réglementation et non pas par des dispositions de la loi ou une autre loi au niveau fédéral. Il faudra peut-être six mois ou un an pour que les règlements entrent en vigueur. La loi aura été proclamée, elle sera en vigueur, mais le programme de financement de participation ne suivra qu'après un certain temps, puisqu'il sera établi par réglementation.

Si l'on n'adopte pas une modification à la loi pour établir un fonds de participation, y aurait-il de gros inconvénients à attendre que le processus réglementaire soit en place, ce qui nous permettrait d'avoir un programme de fonds de participation, six mois ou un an après la création du bureau?

M. Northey: Vous me demandez d'abord quelle est la différence quand c'est une commission qui alloue les fonds de participation ou quand c'est le BFEEE. En ce qui concerne le BFEEE, il est censé être indépendant du ministre, de tous les ministres. Dans ce sens-là, les fonds sont alloués avec la même indépendance.

Je tiens à ajouter que l'Ontario prévoit l'existence d'une commission de financement, mais en même temps, il est prévu que la commission qui entend les requêtes peut accorder un financement supplémentaire. Autrement dit, en Ontario une commission commence par entendre les requêtes de financement pour déterminer qui pourrait obtenir des fonds, mais en réalité, pendant les audiences, elle passe par-dessus les décisionnaires indépendants et décide si un financement supplémentaire est nécessaire. Cela s'est souvent produit. Évidemment, ce financement supplémentaire pourrait être différent du financement du BFEEE.

En ce qui concerne l'apparence d'indépendance, je ne peux pas vraiment comparer l'indépendance du BFEEE à celle d'une commission indépendante. Personnellement, j'aurais plutôt tendance à penser que le BFEEE est un peu moins indépendant qu'une commission indépendante en Ontario, mais d'une certaine façon, dans les deux cas ce sont les mêmes valeurs qui sont en cause.

M. Donnelly: Je vais revenir sur la question que vous avez posée au sujet du processus de financement qui peut figurer dans la réglementation dans la loi.

Dans notre document, nous recommandons d'énoncer le plus de détails possible dans la loi, comme c'est le cas en Ontario, et nous pensons que même avec les changements ou amendements limités que nous avons suggérés dans notre premier mémoire, il reste tout de même un problème, le problème de ce qui n'est pas connu par rapport à ce qui est connu. En effet, on nous promet un bon programme de fonds de participation dans la réglementation. Cela dit, comme vous le savez, le processus du Comité consultatif sur la réglementation met en présence divers intérêts dont il faut tenir compte.

[Text]

But surely we all agree that if you are to have independent decision-making you must also have some independence with respect to distributing the money. All we are asking really is that the status quo be entrenched in legislation: that the agency, whether it be the agency or an independent board appointed by the agency, be given the power to go out and get the money and determine who it should be granted to.

So that's what we're looking for, certainty versus the unknown. We just have no guarantee of what's going to be included in the regulation. And because we think it's such a fundamental principle, we think it ought to be enshrined in the act.

• 1305

Mr. Taylor: Regarding your experience with the Innu and the panel's decision to proceed despite the fact that many stakeholders refused to participate because of various reasons, you talk about the independence of the panel, the independence of the agency. I haven't thought this through at all, so it's a little bit speculative here and I hope I don't catch you off guard. How independent is the panel from the agency? When a panel is set out to make its own decisions, has the agency any ability, in the course of its work, to change its mandate, its guidelines, provide additional direction, etc.?

Mr. Donnelly: The Innu Nation has been a client of the Canadian Environmental Defence Fund for five years now. We had requested to appear before the panel and we withdrew for many of the same reasons the Innu Nation withdrew. One of their primary complaints dealing with FEARO was that the composition of the panel had changed, that the acceptance of the environmental impact statement was inappropriate based on a number of deficiencies with the statement. There was considerable disagreement with the fact that alternatives were not adequately discussed, that the discussion of defence policy was not part of the assessment. These things sound somewhat esoteric but there's a simple basis to them. The Innu were saying the Cold War is over and we should be able to bring that up at these hearings. The Department of National Defence should justify the project versus this reality. That simply was not done and the panel did not require that to be done.

I think the new agency can operate fairly as long as there is this independence. The problem with the act the way it is written now and the amendments provided in Bill C-56... It's our submission that the act does not go far enough to provide this independence and that the panels must be given greater latitude to accommodate all these interests so that it is not just the Department of National Defence and it's not just some residents of Labrador that have their interests adequately reviewed; that it's all the participants, and the panel should be given that sort of latitude, which in some senses they enjoy now, but I don't think this act provides nearly the same latitude.

[Translation]

Mais nous sommes d'accord sur une chose, si nous voulons un processus décisionnaire indépendant, nous avons besoin d'une certaine indépendance en ce qui concerne la répartition des fonds. En fait, ce que nous voulons, c'est que le statu quo figure dans la loi, c'est-à-dire que le bureau, ou une commission indépendante nommée par le bureau, ait le pouvoir de prendre les fonds et de déterminer à qui ils doivent être versés.

Voilà donc ce que nous voulons, c'est-à-dire la certitude et non pas l'incertitude. En effet, rien ne nous garantit ce qui figurera dans la réglementation. D'un autre côté, le principe nous semble si fondamental qu'il mérite de figurer dans la loi.

M. Taylor: En ce qui concerne votre expérience avec les Innus et la décision prise par la commission bien que de nombreux intéressés aient refusé de participer pour diverses raisons, vous parlez de l'indépendance de la commission, de l'indépendance du bureau. Je n'ai pas du tout réfléchi à cet aspect-là, c'est donc pure spéculation de ma part, et j'espère que je ne vous prends pas au dépourvu. Dans quelle mesure la commission est-elle indépendante du bureau? Lorsqu'une commission est mise sur pied, une commission qui doit prendre ses propres décisions, est-ce que le bureau, dans le cours de ses travaux, a le pouvoir de changer son mandat, ses directives, de lui fournir de nouvelles directives, etc.?

M. Donnelly: La nation innue est cliente du *Canadian Environmental Defence Fund* depuis cinq ans déjà. Nous avions demandé à comparaître devant la commission et nous avons changé d'avis pour des raisons qui, dans l'ensemble, ressemblent beaucoup à celles de la nation innue. Ce qu'ils regrettaient surtout en ce qui concerne le BFEE, c'est que la composition de la commission ait été changée et que la déclaration relative à l'incidence sur l'environnement ait été acceptée en dépit de certaines lacunes dans cette déclaration. On regrette vivement que des solutions de rechange n'aient pas été discutées suffisamment, et que l'évaluation n'ait pas porté sur une discussion de la politique de défense. Tout cela peut sembler esotérique, mais pour eux, c'est fondamental. Les Innus ont observé que la Guerre froide était terminée et que nous devrions pouvoir mentionner ces choses-là pendant les audiences. Le ministère de la Défense nationale devrait justifier ce projet à la lumière de cette réalité. Cela n'a tout simplement pas été fait, la commission ne l'ayant pas exigé.

À mon avis, le nouveau bureau peut fonctionner d'une façon équitable à condition de préserver son indépendance. Le problème, dans la loi sous sa forme actuelle, est dans les amendements qui figurent dans le Projet de loi C-56... À notre avis, la loi ne va pas suffisamment loin et n'assure pas suffisamment cette indépendance; d'autre part, les commissions ont besoin de plus de latitude pour tenir compte de tous ces intérêts divers et pour s'assurer que les intérêts du ministère de la Défense nationale et de certains résidents du Labrador ne sont pas les seuls considérés. Les intérêts de tous les participants doivent être considérés, et le seul moyen, c'est de donner à la commission suffisamment de latitude. D'une certaine façon, elle possède actuellement cette latitude, mais à mon avis, cette loi ne réussit pas la préserver.

[Texte]

Mr. Northey: I know everyone's time is running out, but I'll just add that I think one of the difficulties currently is the panel members are really simply at the appointment of the minister and in a sense there is no body that you could call an agency that consists of members that then decide the fate of who is going to staff a particular hearing, whereas if you go to the National Energy Board, when a proceeding comes before that board, the board chair and others will determine who is to sit on that hearing.

So there's a difference of selection in independence as to who is even to attend the hearing where you have an independent agency versus the panel approach right now. I think that is a factor in how much control happens when a proceeding begins.

I guess the other point that's very difficult—and I think the Innu panel is perhaps on new ground on this one—is what happens when an independent panel changes its composition over time? I don't think there is a very simple answer to that. If it's independent, it should be able to go its own way. On the other hand, how independent is it if the membership keeps being appointed upon it as opposed to staying with its own initial body?

Mr. Taylor: Thank you.

The Chair: Thank you very much, gentlemen. We appreciate your time, your effort, your attendance and your submission. It will be very helpful.

Mr. Donnelly: Thank you very much.

The Chair: We'll meet tomorrow at 3:30 p.m. for clause-by-clause.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

M. Northey: Je sais que nous manquons tous de temps, mais je tiens à ajouter qu'un des problèmes c'est qu'à l'heure actuelle, les membres de la commission sont en réalité nommés par le ministre, et qu'il n'existe vraiment pas d'organisme qu'on pourrait qualifier de bureau et où quelqu'un pourrait décider quels membres du personnel vont s'occuper de telle audience. Par contre, quand une cause est soumise à l'Office national de l'énergie, c'est le président de l'office, entre autres, qui décide qui va entendre cette cause.

Il y a donc une différence sur le plan de la sélection des gens qui vont assister à une audience quand on compare un bureau indépendant au système de commission que nous avons actuellement. C'est également un facteur en ce qui concerne le contrôle exercé au cours des audiences.

Il y a un autre aspect qui est particulièrement difficile, et la commission qui s'occupe des Innus s'aventure peut-être en terrain nouveau: que se produit-il lorsque la composition d'une commission indépendante change avec le temps? Il ne doit pas y avoir de réponse simple. Si la commission est véritablement indépendante, elle devrait pouvoir continuer de son côté. D'un autre côté, dans quelle mesure peut-elle rester indépendante quand ses membres changent, quand on continue à les nommer?

M. Taylor: Merci.

Le président: Merci beaucoup, messieurs. Nous apprécions beaucoup tous les efforts et tout le travail que vous avez accompli et votre intervention nous sera très utile.

M. Donnelly: Merci beaucoup.

Le président: Nous nous réunissons demain à 15h30. Nous passerons alors à l'étude article par article.

La séance est levée.

MAIL ➔ **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

8801320

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

Canada Communication Group — Publishing

45 Sacré-Cœur Boulevard,

Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Groupe Communication Canada — Édition

45 boulevard Sacré-Cœur,

Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Mining Association of Canada:

Justyna Laurie-Lean, Executive Director.

From the Canadian Environmental Defence Fund:

Rodney Northey, Member;

David R. Donnelly, Executive Director.

TÉMOINS

De l'Association minière du Canada:

Justyna Laurie-Lean, directrice exécutive.

Du «Canadian Environmental Defence Fund»:

Rodney Northey, membre;

David R. Donnelly, directeur exécutif.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Wednesday, November 23, 1994

Chairperson: Paul DeVillers

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le mercredi 23 novembre 1994

Président: Paul DeVillers

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on

Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act

of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le

Projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

du Comité permanent de l'environnement et développement durable

RESPECTING:

Order of Reference

INCLUDING:

Report to the Committee

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

Y COMPRIS:

Rapport au comité

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



SUB-COMMITTEE ON BILL C-56 OF THE STANDING
COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT

Chairperson: Paul DeVillers

Members

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi — (6)

(Quorum 4)

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-56 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Paul DeVillers

Membres

Rex Crawford
Stan Dromisky
Monique Guay
Bill Gilmour
Andrew Telegdi — (6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

REPORT TO THE COMMITTEE

Thursday, November 24, 1994

The Sub-Committee on Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act, has the honour to report the Bill to the Committee.

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, November 2, 1994, your Sub-Committee has considered Bill C-56 and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 1

Strike out line 9, on page 1, and substitute the following therefor:

"nated manner with a view to"

In the French version only, strike out line 9, on page 1, and substitute the following therefor:

"leurs obligations afin d'éviter tout double"

Clause 2

Strike out lines 19 to 25, on page 1, and lines 1 to 3, on page 2, and substitute the following therefor:

"(2) Subsection 24(2) of the Act is replaced by the following:

(2) Where a responsible authority uses an environmental assessment and the report thereon pursuant to subsection (1), the responsible authority shall ensure that any adjustments are made to the report that are necessary to take into account any significant changes in the environment and in the circumstances of the project and any significant new information relating to the environmental effects of the project."

Clause 3

In the English version only, strike out line 31, on page 2, and substitute the following therefor:

"is in conformity with the approval of the Gov—"

Clause 5

Strike out line 1, on page 3, and substitute the following therefor:

"5. (1) Paragraph 59(a) of the Act is replaced"

Add immediately after line 13, on page 3, the following:

"(2) Section 59 of the Act is amended by adding the following after paragraph (1):

(1.1) respecting a participant funding program referred to in subsection 58(1.1);"

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 to 4 and 5 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

RAPPORT AU COMITÉ

Le jeudi 24 novembre 1994

Le Sous-comité sur le projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, a l'honneur de rapporter le projet de loi au Comité.

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 2 novembre 1994, votre Comité a étudié le projet de loi C-56 et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 1

Retrancher la ligne 8, à la page 1, et la remplacer par ce qui suit :

« ponsables s'acquittent de »

Dans la version française seulement, retrancher la ligne 9, à la page 1, et la remplacer par ce qui suit :

« leurs obligations afin d'éviter tout double »

Article 2

Retrancher les lignes 23 à 30, à la page 1, et les lignes 1 à 3, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit :

« (2) Le paragraphe 24(2) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

(2) Dans les cas visés au paragraphe (1), l'autorité responsable veille à ce que soient apportées au rapport les adaptations nécessaires à la prise en compte des changements importants de circonstances survenus depuis l'évaluation et de tous renseignements importants relatifs aux effets environnementaux du projet. »

Article 3

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 31, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit :

« is in conformity with the approval of the Gov— »

Article 5

Retrancher la ligne 1, à la page 3, et la remplacer par ce qui suit :

« 5. (1) L'alinéa 59a) de la même loi est rem— »

Ajouter immédiatement après la ligne 12, à la page 3, ce qui suit :

« (2) L'article 59 de la même loi est modifié par adjonction, après l'alinéa 1), de ce qui suit :

1.1) prendre toute mesure relativement au fonds de participation mentionné au paragraphe 58(1.1); »

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules nos 1 à 4 et 5 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

PAUL DEVILLERS,
Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 23, 1994

(7)

[Text]

The Sub-committee on Bill C-56 of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 3:44 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Paul DeVillers, presiding.

Members of the Sub-committee present: Paul DeVillers, Monique Guay and Bill Gilmour.

Acting Members present: Peter Adams for Rex Crawford, Karen Kraft Sloan for Stan Dromisky and John Finlay for Andrew Telegdi.

Other Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer. *From the Legislative Counsel Office,* Philippe Ducharme, Legislative Counsel.

Witness: From the Department of the Environment: Michel Dorais, Executive Chairman, Federal Environmental Assessment and Review Office.

The Sub-committee resumed consideration of Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environment Assessment Act.

On Clause 1

Karen Kraft Sloan move,—That clause 1 of Bill C-56 be amended by striking out line 9 on page 1 and substituting the following therefor:

“nated manner with a view to”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division:

YEAS

Adams	Kraft Sloan—(3)
Finlay	

NAYS

Gilmour	Guay—(2)
---------	----------

Peter Adams moved,—That the French version of clause 1 of Bill C-56 be amended by striking out line 9 on page 1 and substituting the following therefor:

“leurs obligations afin d’éviter tout double”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division:

YEAS

Adams	Kraft Sloan—(3)
Finlay	

NAYS

Gilmour	Guay—(2)
---------	----------

Clause 1, as amended, carried on the following division:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 NOVEMBRE 1994

(7)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'environnement et du développement durable chargé du projet de loi C-56, se réunit à 15 h 44, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul DeVillers (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Paul DeVillers, Monique Guay, Bill Gilmour.

Membres suppléants présents: Peter Adams remplace Rex Crawford; Karen Kraft Sloan remplace Stan Dromisky; John Finlay remplace Andrew Telegdi.

Autre député présent: Len Taylor.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Philippe Ducharme, conseiller législatif.

Témoin: Du ministère de l'Environnement: Michel Dorais, directeur général, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Le Sous-comité reprend l'étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Article 1

Karen Kraft Sloan propose—Que l'article 1 soit modifié en remplaçant la ligne 8, à la page 1, par ce qui suit:

«ponsables s'acquittent de»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté:

POUR

Adams	Kraft Sloan—(3)
Finlay	

CONTRE

Gilmour	Guay—(2)
---------	----------

Peter Adams propose—Que la version française de l'article 1 soit modifiée en remplaçant la ligne 9, à la page 1, par ce qui suit:

«leurs obligations afin d’éviter tout double»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté:

POUR

Adams	Kraft Sloan—(3)
Finlay	

CONTRE

Gilmour	Guay—(2)
---------	----------

L'article 1, modifié, est adopté:

Adams Finlay	YEAS	Adams Finlay	POUR
	Kraft Sloan—(3)		Kraft Sloan—(3)
Gilmour	NAYS	Gilmour	CONTRE
	Guay—(2)		Guay—(2)
On Clause 2		Article 2	
John Finlay moved,—That clause 2 of Bill C-56 be amended by striking out lines 19 to 25 on page 1 and lines 1 to 3 on page 3 and substituting the following therefor:		John Finlay propose—Que l'article 2 soit modifié en remplaçant les lignes 23 à 30, à la page 1, et 1 à 3, page 2, par ce qui suit:	
“(2) Subsection 24(2) of the Act is replaced by the following:		«(2) Le paragraphe 24(2) de la même loi est remplacé par ce qui suit :	
(2) Where a responsible authority uses an environmental assessment and the report thereon pursuant to subsection (1), the responsible authority shall ensure that any adjustments are made to the report that are necessary to take into account any significant changes in the environment and in the circumstances of the project and any significant new information relating to the environmental effects of the project.”		(2) Dans les cas visés au paragraphe (1), l'autorité responsable veille à ce que soient apportées au rapport les adaptations nécessaires à la prise en compte des changements importants de circonstances survenus depuis l'évaluation et de tous renseignements importants relatifs aux effets environnementaux du projet. »	
After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division:		Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté:	
Adams Finlay	YEAS	Adams Finlay	POUR
	Kraft Sloan—(3)		Kraft Sloan—(3)
Gilmour	NAYS	Gilmour	CONTRE
	Guay—(2)		Guay—(2)
Clause 2, as amended, carried on the following division:		L'article 2, modifié, est adopté:	
Adams Finlay	YEAS	Adams Finlay	POUR
	Kraft Sloan—(3)		Kraft Sloan—(3)
Gilmour	NAYS	Gilmour	CONTRE
	Guay—(2)		Guay—(2)
On Clause 3		Article 3	
Peter Adams moved,—That the English version of Clause 3 be amended by striking out line 31 on page 2 and substituting the following therefor:		Peter Adams propose—Que la version anglaise de l'article 3 soit modifiée en remplaçant la ligne 31, à la page 2, par ce qui suit:	
“is in conformity with the approval of the Gov-”		«is in conformity with the approval of the Gov-»	
After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division:		Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté:	
Adams Finlay	YEAS	Adams Finlay	POUR
	Kraft Sloan—(3)		Kraft Sloan—(3)
Gilmour	NAYS	Gilmour	CONTRE
	Guay—(2)		Guay—(2)
Clause 3 as amended, carried on the following division:		L'article 3, modifié, est adopté:	

YEAS

Adams
Finlay

Kraft Sloan—(3)

NAYS

Gilmour
On Clause 4

Guay—(2)

Bill Gilmour moved,—That clause 4 be amended by striking out line 45 on page 2 and substituting the following:

“view panels and that project proponents should bear a proportion of the costs.”

After debate thereon, the question being put on the amendment it was negatived on the following division:

YEAS

Gilmour—(1)

NAYS

Adams
Finlay

Guay
Kraft Sloan—(4)

Clause 4 carried on the following division:

YEAS

Adams
Finlay

Kraft Sloan—(3)

NAYS

Gilmour
On Clause 5

Guay—(2)

John Finlay moved,—That Clause 5 of Bill C-56 be amended

(a) by striking out line 1 on page 3 and substituting the following:

“5(1) Paragraph 59(a) of the Act is replaced”

(b) by adding, immediately after line 13 on page 3, the following:

“(2) Section 59 of the Act is amended by adding the following after paragraph (1):

(1.1) respecting a participant funding program referred to in subsection 58(1.1);”

After debate thereon, the question being put on the amendment it was agreed to on the following division:

YEAS

Adams
Finlay

Kraft Sloan—(3)

NAYS

Gilmour

Guay—(2)

Clause 5, as amended, carried on the following division:

POUR

Adams
Finlay

Kraft Sloan—(3)

CONTRE

Gilmour
Article 4

Guay—(2)

Bill Gilmour propose—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant la ligne 33, à la page 2, par ce qui suit:

«par une commission d'examen, et les promoteurs de projets devront en supporter une partie des coûts.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et rejeté:

POUR

Gilmour—(1)

CONTRE

Adams
Finlay

Guay
Kraft Sloan—(4)

L'article 4 est adopté:

POUR

Adams
Finlay

Kraft Sloan—(3)

CONTRE

Gilmour
Article 5

Guay—(2)

John Finlay propose —Que l'article 5 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 1, à la page 3, par ce qui suit:

«5. (1) L'alinéa 59a) de la même loi est rem—»

b) en ajoutant après la ligne 12, page 3, ce qui suit:

«(2) L'article 59 de la même loi est modifié par adjonction, après l'alinéa 1), de ce qui suit:

1.1) prendre toute mesure relativement au fonds de participation mentionné au paragraphe 58(1.1);»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté:

POUR

Adams
Finlay

Kraft Sloan—(3)

CONTRE

Gilmour

Guay—(2)

L'article 5, modifié, est adopté:

YEAS

Adams Kraft Sloan—(3)
Finlay

NAYS

Gilmour Guay—(2)
Clause 6 carried, on the following division:

YEAS

Adams Kraft Sloan—(3)
Finlay

NAYS

Gilmour Guay—(2)
The Title carried, on the following division:

YEAS

Adams Kraft Sloan—(3)
Finlay

NAYS

Gilmour Guay—(2)
Bill C-56, as amended, carried on the following division:

YEAS

Adams Gilmour
Finlay Kraft Sloan—(4)

NAYS

Guay—(1)

The Chairman was instructed to report Bill C-56, as amended, to the Standing Committee on the Environment and Sustainable Development, on the following recorded division:

YEAS

Adams Gilmour
Finlay Kraft Sloan—(4)

NAYS

Guay—(1)

At 4:15 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

POUR

Adams Kraft Sloan—(3)
Finlay

CONTRE

Gilmour Guay—(2)
L'article 6 est adopté:

POUR

Adams Kraft Sloan—(3)
Finlay

CONTRE

Gilmour Guay—(2)
Le titre est adopté:

POUR

Adams Kraft Sloan—(3)
Finlay

CONTRE

Gilmour Guay—(2)
Le projet de loi C-56, modifié, est adopté:

POUR

Adams Gilmour
Finlay Kraft Sloan—(4)

CONTRE

Guay—(1)

Le président est prié de rapporter le projet de loi C-56 au Comité permanent de l'environnement et du développement durable:

POUR

Adams Gilmour
Finlay Kraft Sloan—(4)

CONTRE

Guay—(1)

À 16 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Sub-committee

Le greffier du Sous-comité

G.A. Sandy Birch

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, November 23, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 23 novembre 1994

• 1543

The Chair: Order, please. We are here for the clause-by-clause review of Bill C-56. We have with us Mr. Dorais, Mr. Connelly, and Mr. Ricard, from the Department of the Environment. They are here to answer any questions the subcommittee members may have as we are going through.

We resume consideration of our order of reference of Tuesday, November 1, 1994 relating to Bill C-56, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act.

Mme Guay (Laurentides): Monsieur le président, serait-il possible de nous expliquer la procédure que vous allez utiliser aujourd'hui pour présenter les amendements?

Le président: D'accord. Le greffier peut peut-être nous aider.

The Clerk of the Committee: If you look at the agenda, the chairman will call each clause in succession. If there are amendments, the members who have amendments will introduce their amendments to that specific clause. There can be a debate on the amendments, following which the members will vote either yea or nay for the amendment. After the adoption or whatever happens to the amendment, the chairman will put the question on the clause itself.

Mme Guay: Nous aurons donc un vote par article.

Le président: Oui.

Mme Guay: Peut-on voter par appel nominal sur chaque article?

Le président: Oui, sur chaque article.

On clause 1

• 1545

Mrs. Kraft Sloan (York—Simcoe): I have an amendment, to substitute for line 9 on page 1:

nated manner with a view to

This is taking out the word "efficient".

The Chair: On the sheet the members have is the French amendment. Now that one will not be made.

Mrs. Kraft Sloan: It's not made. So you can cross that one out.

The Chair: So it's simply the English amendment from amendment G-1.

Is there any discussion on the motion?

Mme Guay: Je pense que c'est important qu'on ait un vote par appel nominal.

Le président: La séance est ouverte. Nous faisons l'étude article par article du projet de loi C-56. Nous accueillons cet après-midi MM. Dorais, Connelly et Ricard, du ministère de l'Environnement, qui répondront à toutes les questions que pourraient avoir les membres du comité.

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale conformément à notre ordre de renvoi du mardi 1^{er} novembre 1994.

Mrs. Guay (Laurentides): Mr. Chairman, would you please describe the procedure which will be used for presenting amendments?

The Chair: Of course. Perhaps the clerk could help us.

Le greffier du Comité: Si vous lisez l'ordre du jour, vous constaterez que le président mettra aux voix chacun des articles l'un après l'autre. S'il y a des amendements, ils devront être déposés au moment où l'article qu'on désire modifier est mis aux voix. Il y aura débat sur l'amendement, puis les membres du comité se prononceront pour ou contre l'amendement. Après l'adoption ou le rejet de l'amendement, le président mettra l'article même aux voix.

Mrs. Guay: There will therefore be a vote on each clause.

The Chair: Yes.

Mrs. Guay: Could we have a recorded vote on each clause?

The Chair: Yes, on each clause.

Article 1

Mme Kraft Sloan (York—Simcoe): Je propose que l'article 1 soit modifié en retranchant la ligne 9, page 1, et en la remplaçant par ce qui suit.

leurs obligations en évitant, dans la mesure du possible, tout double.

On retranche ainsi le mot «efficacement».

Le président: Sur la feuille qui a été distribuée aux membres du comité, il y a un amendement à la version française. Vous ne présenterez pas cet amendement, je crois.

Mme Kraft Sloan: C'est exact. Vous pouvez le supprimer.

Le président: Vous présentez donc l'amendement G-1.

Y a-t-il des remarques sur la proposition?

Mrs. Guay: I think it's important that there be a recorded vote.

[Texte]

Le président: Sur chaque article?

Mme Guay: Sur chaque article et sur chaque amendement.

Mr. Michel Dorais (Executive Chairman, Federal Environmental Assessment Review Office): Mr. Chairman, I don't know if I should intervene or not.

The Chair: Feel free.

Mr. Dorais: The French version has the word "*efficacement*", and if the terminology "*efficient*" in English is removed, may I put on the table the question of whether the word in French should be removed as well?

The Chair: Is there any reaction to Mr. Dorais's comment?

Mrs. Kraft Sloan: I agree with the removal of that from the French version.

The Chair: So we should remove the word "*efficacement*"

dans le texte français aussi?

Mr. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Maybe I wasn't here when the committee heard witnesses about the reason behind this amendment, so to see the government removing "*efficient*" from the text creates some concern for me. I wonder if the mover of the motion can explain why we don't want to carry out our responsibilities in an efficient manner.

The Chair: I'm sure she will in a moment.

Mrs. Kraft Sloan: "*Efficient*" doesn't belong in the purpose section. It doesn't go with the spirit of the purpose of the legislation.

A voice: I disagree.

Mr. Taylor: That still doesn't make any sense to me. First, having it in there gives some sense of purpose, efficiency. I'm sorry. I just cannot understand, even from that answer, the need to remove the word.

Mrs. Kraft Sloan: If the purpose of this bill is to encourage proper concern around environmental issues, and if this is to get rid of some of the problems with duplication as well, then efficiency in there might override any kind of environmental concern.

Concern was raised by one of the witnesses, Stewart Elgie, who I believe has a very credible reputation in the environmental field. That's one of the reasons.

The Chair: I think the concern was that this could be used as an out if it had to be proven that it was in an efficient manner. It's a question of meeting an efficiency test.

Mr. Taylor: It's very subjective.

The Chair: Yes.

Mr. Taylor: I've always recognized it as a very subjective word. Sometimes I like it very much.

Mrs. Kraft Sloan: Especially when you're dealing with the purpose of any legislation, it's the spirit of the legislation that you want to enshrine. It can have some subjective elements to it, Mr. Taylor.

[Traduction]

The Chair: On each clause?

Mrs. Guay: On each clause and on each amendment.

M. Michel Dorais (directeur général, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales): Monsieur le président, peut-être devrais-je intervenir.

Le président: N'hésitez pas à le faire.

M. Dorais: Dans la version française, on trouve le mot «*efficacement*»; si le terme «*efficient*» est supprimé de la version anglaise, ne devrait-on pas supprimer le terme équivalent de la version française aussi?

Le président: Que pensez-vous de la question de M. Dorais?

Mme Kraft Sloan: Je suis d'accord pour qu'on modifie conséquemment la version française.

Le président: Nous devrions donc supprimer le mot «*efficacement*».

in the French version also?

M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Je n'étais peut-être pas présent lorsque le comité a entendu les témoins qui lui ont expliqué ce qui justifiait cet amendement, mais je m'inquiète de voir le gouvernement supprimer le mot «*efficacement*». Peut-être que l'auteur de la proposition peut nous expliquer pourquoi nous ne voulons pas nous acquitter efficacement de nos obligations.

Le président: Je suis certain qu'elle le fera incessamment.

Mme Kraft Sloan: Le terme «*efficacement*» ne devrait pas figurer dans cet article qui porte sur l'objectif de la loi. Il ne correspond pas à l'esprit de l'objectif de cette mesure législative.

Une voix: Je ne suis pas d'accord.

M. Taylor: Je ne comprends toujours pas. Premièrement, l'efficacité me semble un bon objectif. Je suis désolé. Votre réponse ne m'a pas convaincu de la nécessité de supprimer ce mot.

Mme Kraft Sloan: Si ce projet de loi vise à encourager l'intérêt pour les questions environnementales, et s'il vise aussi à supprimer les problèmes de chevauchement, l'efficacité, si elle figure dans cet article, pourrait brimer toute préoccupation environnementale.

Un des témoins, Stewart Elgie, qui jouit d'une grande crédibilité dans le domaine écologique, a soulevé une préoccupation à ce sujet. C'est une des raisons qui expliquent le dépôt de cet amendement.

Le président: Je crois qu'on s'est inquiété de la possibilité de devoir prouver qu'on s'était acquitté de ses obligations efficacement. On a dit craindre d'avoir à se conformer à un critère d'efficacité.

M. Taylor: C'est très subjectif.

Le président: En effet.

M. Taylor: J'ai toujours reconnu que c'était un terme très subjectif. Toutefois, parfois, cela me plaît.

Mme Kraft Sloan: Puisque cet article porte sur l'objectif du projet de loi, il importe qu'il s'en tienne à l'esprit de la loi. Certains éléments de subjectivité peuvent néanmoins y être présents, monsieur Taylor.

[Text]

The Chair: Is there any further discussion on that, or any further questions?

[Translation]

Le président: Y a-t-il d'autres questions sur cet amendement?

• 1550

We will proceed to the vote then. The clerk will call out your names.

Amendment agreed to: yeas 3; nays 2

Mr. Adams (Peterborough): Mr. Chair, I have an amendment to the French version of clause 1. My understanding is that it's to make the language in the French text more similar to the language in the English text.

Pour cette raison, je propose que l'article 1 de la version française du projet de loi C-56 soit modifié par la substitution, à la ligne 9, page 1, de ce qui suit:

leurs obligations afin d'éviter tout double

Mr. Chair, that changes *en évitant* to *afin d'éviter*.

The Chair: Is there any discussion on the motion?

Amendment agreed to: yeas 3; nays 2

Clause 1 as amended agreed to: yeas 3; nays 2

On clause 2

Mr. Finlay (Oxford): I have an amendment, Mr. Chairman, to clause 2. I move that clause 2 be amended by striking out lines 19 to 25 on page 1 and lines 1 to 3 on page 2 and substituting the following:

(2) Where a responsible authority uses an environmental assessment and the report thereon pursuant to subsection (1), the responsible authority shall ensure that any adjustments are made to the report that are necessary to take into account any significant changes in the environment and in the circumstances of the project and any new relevant information relating to the project's environmental effects.

M. Dorais: Je voudrais porter à l'attention du Comité, l'utilisation du mot *relevant* en anglais et «pertinent» en français.

The language of the act uses the terminology "significant" rather than "relevant", and I just want to draw to the attention of the committee that the consistency of the language uses "significant" because we are developing with the new agency a guide to help us determine what is "significant" and what is not "significant". The terminology relevant is new to the act, and at this point I don't know if the committee had something special in mind. I'm just drawing it to the attention of the committee.

Mme Guay: J'aimerais connaître la signification du changement. Il faudrait peut-être savoir ce qui était écrit auparavant et pourquoi ce changement a-t-il lieu? J'aimerais un peu plus d'information si c'est possible, monsieur Finlay.

L'amendement est mis aux voix. Le greffier procédera à l'appel nominal.

L'amendement est adopté par trois voix contre deux

M. Adams (Peterborough): Monsieur le président, je propose un amendement à la version française de l'article 1. Je crois savoir que, ainsi, le libellé français sera plus conforme au libellé anglais.

I therefore move that the French version of clause 1 of Bill C-56 be amended by striking out line 9 on page 1 and substituting the following:

leurs obligations afin d'éviter tout double

Monsieur le président, on remplace donc «en évitant» par «afin d'éviter».

Le président: Y a-t-il des questions sur la motion?

L'amendement est adopté par trois voix contre deux

L'article 1 tel que modifié est adopté par trois voix contre deux

Article 2

M. Finlay (Oxford): Monsieur le président, je propose un amendement à l'article 2. Je propose que l'article 2 soit modifié en retranchant les lignes 23 à 30, page 1, et les lignes 1 à 3, page 2, en les remplaçant par ce qui suit:

(2) Dans les cas visés au paragraphe (1), l'autorité responsable veille à ce que soit apporté au rapport les adaptations nécessaires à la prise en compte des changements importants de circonstances survenus depuis l'évaluation de même que tout nouveau renseignement pertinent au sujet des effets environnementaux du projet.

Mr. Dorais: I would like to draw the attention of the committee on the use of the word "relevant" in English and "pertinent" in French.

Dans la loi, on emploie plutôt le terme «signifiant» que le terme «relevant», et je tenais simplement à faire remarquer aux membres du comité que l'uniformité de la terminologie est importante; nous sommes à rédiger, avec la nouvelle organisation, un guide qui nous aidera à déterminer ce qui est «signifiant» et ce qui ne l'est pas. Le terme «relevant» n'est pas employé dans la loi. J'ignore si le comité a décidé de l'employer pour une raison précise. Je tenais simplement à attirer l'attention du comité sur ce fait.

Mrs. Guay: I would like to know the significance of this change. It might be useful to know what the previous wording was and why this amendment is proposed? I would like more information, if possible, Mr. Finlay.

[Texte]

[Traduction]

• 1555

Mr. Finlay: Madam Guay, the last four lines are added, the significance being that if a project is held up during planning and so on, relevant information relating to environmental effects may appear from somewhere else—some other study, or something to that effect. If it isn't added, we leave the matter up to the agency to indicate whether change is in the environment or in the project. That is, changes...

Mme Guay: Si je lis bien, «de même que tout nouveau renseignement pertinent au sujet des effets environnementaux du projet», veut dire pour moi, que si un projet est en cours, qu'un projet a pris naissance et qu'on découvre qu'il y aurait certains dangers environnementaux en cours de réalisation, on pourrait faire cesser un projet.

Le président: Je ne pense pas que cela veuille dire de nouveaux renseignements pendant l'étude d'un projet.

Mme Guay: Merci.

The Chair: Mr. Finlay, do you have some changes or amendments to your amendment?

Mr. Finlay: Mr. Chair, in light of Mr. Dorais's intervention, I feel that "significant" new information could be used.

The Chair: Replacing the word "relevant"?

Mr. Finlay: Yes.

The Chair: And what's the French equivalent?

Mr. Finlay: *Relatif*.

The Chair: Instead of *pertinent*? I defer to Mr. Dorais, but I believe that's what I have here.

Monsieur Dorais.

M. Dorais: Dans le reste du projet de loi, nous avons utilisé le terme «important» pour traduire le mot *significant*.

Le président: «Important» à la place de «relatif»?

Are you satisfied with that Mr. Finlay?

Mr. Finlay: Right.

Le président: Important!

Is there any further discussion on Mr. Finlay's amendment? Then we can proceed to the vote, Mr. Clerk.

Amendment agreed to: yeas 3; nays 2

Clause 2 as amended agreed to: yeas 3; nays 2

On clause 3

Mr. Adams: I have an amendment to clause 3. I hope it would be appropriate at this point.

The Chair: Yes, that would be appropriate.

Mr. Adams: This is in the English version. Again, Mr. Chair, it's an amendment to simply balance out the language in the two versions. For the English to better express *conformément à* in article 3, I move that clause 3 be amended by striking out line 31 on page 2, and substituting the following:

M. Finlay: Madame Guay, on ajoute les quatre dernières lignes pour le cas où, si un projet est retardé, par exemple, on obtient des informations pertinentes sur les effets environnementaux du projet auprès d'une autre source, une étude faite ailleurs, par exemple. Si nous ne faisons pas cet ajout, nous laisserons à l'autorité responsable le soin d'indiquer s'il y a eu des changements au projet, c'est-à-dire des changements...

Mrs. Guay: If I read it correctly, "and any new relevant information relating to the project's environmental effects" means to me that while a project is under way, after it has been started, if environmental risks are identified, the project could be stopped.

The Chair: I don't think this pertains to new information being submitted during the assessment of a project.

Mrs. Guay: Thank you.

Le président: Monsieur Finlay, voulez-vous modifier votre amendement?

M. Finlay: Monsieur le président, à la lumière de l'intervention de M. Dorais, j'estime qu'on pourrait employer plutôt l'expression «significant» pour qualifier les nouveaux renseignements.

Le président: Ce mot remplacerait «relevant»?

M. Finlay: Oui.

Le président: Et quel serait l'équivalent en français?

M. Finlay: «Relatif».

Le président: Plutôt que «pertinent»? Je m'en remets à M. Dorais, mais je crois que c'est ce qui figure ici.

Mr. Dorais.

Mr. Dorais: In the rest of the Bill, we use the term "important" to translate the English "significant".

The Chair: So "important" will be used instead of "relatif"?

Est-ce que cela vous satisfait, monsieur Finlay?

M. Finlay: Oui.

The Chair: Important!

Y a-t-il d'autres questions ou observations sur l'amendement de M. Finlay? L'amendement est mis aux voix. Monsieur le greffier, je vous en prie.

L'amendement est adopté par trois voix contre deux

L'article 2, tel que modifié, est adopté par trois voix contre deux

Article 3

M. Adams: Je propose un amendement à l'article 3. J'espère que c'est bien le moment de le faire.

Le président: Oui, allez-y.

M. Adams: Cet amendement porte sur la version anglaise. Encore une fois, monsieur le président, il s'agit d'un amendement visant à assurer la conformité des deux versions. Pour que la version anglaise exprime mieux le terme "conformément à" à l'article 3, je propose que l'article 3 soit modifié en retranchant la ligne 31, page 2, et en la remplaçant par ce qui suit:

[Text]

is in conformity with the approval of the government
That's in place of "is consistent with".

The Chair: Okay, so it would read "is in conformity with the approval of the government". That's just an amendment only in the English version.

Mr. Adams: In the English version alone, Mr. Chair.

The Chair: Any discussion on that amendment?

• 1600

Amendment agreed to

Clause 3 as amended agreed to: yeas 3; nays 2

On clause 4

The Chair: Are there any amendments to clause 4?

Mr. Gilmour (Comox—Alberni): I move that clause 4 be amended after the word "panels":

and that project proponents should bear a portion of the costs.

The Chair: Do you have that in writing, Mr. Gilmour, for the clerk's purposes?

Mr. Gilmour: No, I don't. I just scrawled it here.

Mr. Adams: I'm sorry, I'm not sure exactly where that amendment comes in.

Mrs. Guay: This is a new amendment.

Mr. Adams: I know. I understand. I'm not sure where it fits.

The Chair: Line 45.

Mr. Gilmour: "Participant funding"—are we into that clause?

The Chair: So you're adding to the clause that's there?

Mr. Gilmour: Yes, at the bottom of the page, after "panels".

The Chair: Right.

Mr. Adams: I see. Thank you.

The Chair: Is there any discussion on the amendment?

Mr. Finlay: Only, Mr. Chairman, to point out that the original does not rule out the amendment Mr. Gilmour suggests. It asks the minister to establish a participant funding program.

The Chair: Any further comments or questions on the amendment?

Amendment negated: nays 4; yeas 1

Clause 4 agreed to: yeas 3; nays 2

On clause 5

[Translation]

is in conformity with the approval of the government
Cela remplacerait «is consistent with».

Le président: D'accord. L'article dira donc dorénavant «is in conformity with the approval of the government». Cet amendement s'applique à la version anglaise.

M. Adams: En effet, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il des questions sur cet amendement?

L'amendement est adopté

L'article 3, tel que modifié, est adopté par trois voix contre deux

Article 4

Le président: Y a-t-il des amendements à l'article 4?

M. Gilmour (Comox—Alberni): Je propose que l'article 4 soit modifié après les mots «commission d'examen»:

et que les promoteurs du projet devraient supporter une partie des coûts.

Le président: Monsieur Gilmour, avez-vous le texte de cet amendement pour le greffier?

M. Gilmour: Non, je ne l'ai pas. Je viens tout juste de griffonner quelque chose ici.

M. Adams: Je suis désolé, je ne sais pas exactement où s'insère cet amendement.

Mme Guay: Il s'agit d'un nouvel amendement.

M. Adams: Je le sais. Je comprends. Je ne sais pas exactement où il s'insère.

Le président: À la ligne 45.

M. Gilmour: Serait-ce l'article intitulé «Fonds de participation»?

Le président: Vous proposez donc un ajout à cet article?

M. Gilmour: Oui, au bas de la page, après les mots «commission d'examen».

Le président: Bien.

M. Adams: Je vois. Merci.

Le président: Débat?

M. Finlay: Monsieur le président, je veux seulement souligner que l'original n'exclut pas ce que dit l'amendement proposé par M. Gilmour. On demande au ministre d'établir un fonds de participation.

Le président: Y a-t-il d'autres commentaires ou d'autres questions au sujet de l'amendement?

L'amendement est rejeté par quatre voix contre une

L'article 4 est adopté par trois voix contre deux

Article 5

[Texte]

Mr. Finlay: I move that clause 5 of Bill C-56 be amended (a) by striking out line 1 on page 3 and substituting the following:

5.(1) Paragraph 59(a) of the Act is replaced

(b) by adding immediately after line 13 on page 3 the following:

(2) Section 59 of the Act is amended by adding the following after paragraph (1):

respecting a participant funding program referred to in subsection 58(1.1);

• 1605

Mr. Taylor: Could I have a brief explanation of the purpose of this amendment? What does it do that's not already included in the existing act?

The Chair: Perhaps Mr. Dorais can help us on that question.

Mr. Dorais: This is an enabling clause allowing the Governor in Council to issue a regulation pertaining to the workings of a participant funding program. It adds precision to the existing regulatory power to make sure if a regulation is contemplated, the explicit powers are there.

Amendment agreed to: yeas 3; nays 2

Clause 5 as amended agreed to: yeas 3; nays 2

Clause 6 agreed to: yeas 3; nays 2

The Chair: Mr. Taylor, you had a question.

Mr. Taylor: Before you move on any further, I notice in the papers that were distributed to us amendment G-4 has not been dealt with. Did we miss that amendment or has the government decided not to proceed with it?

The Chair: No, it was an amendment that was being considered, but it's been ruled out of order. It goes beyond the scope of the bill. Any further questions?

Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chair: Shall the bill as amended carry?

Mme Guay: Monsieur le président, j'aimerais faire un commentaire.

Le président: Madame Guay.

Mme Guay: J'aimerais simplement dire que le Bloc québécois s'oppose fortement et formellement au projet de loi C-56 parce que nous sommes contre le principe de ce projet de loi. Le processus d'évaluation environnementale fédéral fera fi du processus environnemental du Québec et des autres provinces, créant ainsi un double emploi, et ce sera nocif pour l'environnement.

Je tenais à vous dire pourquoi nous voterons contre.

Le président: Merci.

Any other statements? Shall the bill carry?

Some hon. members: Agreed.

[Traduction]

M. Finlay: Je propose que l'article 5 du projet de loi C-56 soit modifié par a) substitution, à la ligne 1, page 3, de ce qui suit:

L'alinéa 59a) de la même loi est rem—»

b) adjonction, après la ligne 12, page 3, de ce qui suit:

(2) L'article 59 de la même loi est modifiée par adjonction, après l'alinéa (1), de ce qui suit:

(1.1) prendre toute mesure relativement au fonds de participation mentionnée au paragraphe 58(1.1);

M. Taylor: Pourrait-on brièvement m'expliquer quel est l'objectif de cet amendement? Que prévoit-il qui n'est pas déjà prévu dans la loi actuelle?

Le président: M. Dorais pourrait peut-être nous aider ici.

M. Dorais: Il s'agit d'un article habilitant qui permet au gouverneur en conseil de prendre un règlement concernant le fonctionnement d'un fonds de participation. Il ajoute une précision au pouvoir de réglementation existant afin de s'assurer que si un règlement est envisagé, les pouvoirs explicites sont là.

L'amendement est adopté par trois voix contre deux

L'article 5, tel que modifié, est adopté par trois voix contre deux

L'article 6 est adopté par trois voix contre deux

Le président: Monsieur Taylor, vous aviez une question.

M. Taylor: Avant que vous n'alliez plus loin, je remarque que nous n'avons pas parlé de l'amendement G-4 qui se trouve dans les documents que vous nous avez distribués. L'avons-nous oublié ou bien est-ce que le gouvernement a décidé de ne pas le présenter?

Le président: Non, c'est un amendement que l'on voulait présenter mais qui a été jugé irrecevable. Il va au-delà de la portée du projet de loi. D'autres questions?

Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Le projet de loi, tel qu'amendé, est-il adopté.

Mrs. Guay: Mr. Chairman, I would like to make a comment.

The Chair: Mrs. Guay.

Mrs. Guay: I would just like to say that the Bloc strongly and firmly opposes Bill C-56 because we are against the principle of the bill. The federal environmental review process won't recognize the environmental reviews carried out by Quebec and the other provinces, thus creating duplication, and this is going to be harmful to the environment.

I wanted you to know why we are going to vote against it.

The Chair: Thank you.

Y a-t-il d'autres déclarations? Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: Adopté.

[Text]

[Translation]

The Chair: Shall I report the bill to the committee?

Some hon. members: Agreed.

• 1610

The Chair: Mr. Finlay you had a question?

Mr. Finlay: I wondered whether we needed the motion on my sheet, "Shall the committee order a reprint?" Because we're a subcommittee, do we not have that authority?

The Chair: No, it's likely not required because this is going to report stage almost immediately. I don't think it's required to go to the expense of ordering a reprint of the bill.

That would adjourn the subcommittee. I'll ask the committee members to remain. We can then go into the committee to receive the bill.

Mr. Taylor: I was just wondering. The subcommittee is reporting the bill back to the committee. We can leave the subject-matter as it is before us or the subcommittee could take some initiative. We heard some witnesses who expressed some interest in moving environmental assessment further in other areas this bill didn't cover. It is possible that the subcommittee could make recommendations to the main committee to in fact study the original legislation further or make suggestions about additional changes the government may wish to make in terms of the whole process of environmental assessment.

Before we dissolve the subcommittee, you might wish to ask the members if there is anything that the members wish to report back to the committee separate and apart from the bill itself.

The Chair: The advice I've received from the clerk is that the terms of reference of this subcommittee were to review Bill C-56. That's the extent of our jurisdiction.

Mr. Taylor: However, we do have the ability to say something to the committee should we wish it. I'm saying that even if our terms of reference limit us to the bill, if the committee wanted to say something to the committee then I don't think there are any rules that would prevent us from doing so—I mean you.

The Chair: I'm advised that we have the authority only to report back with or without an amendment or amendments. That's the extent of the jurisdiction.

Mr. Taylor: So comments are out of the question in the report to the committee? It's the committee that reports the bill to the house.

The Chair: That's correct.

Mr. Taylor: In its report to the committee, the subcommittee could comment.

The Chair: The advice I'm receiving from the clerk is that there's no authority to report any comment.

Mrs. Kraft Sloan: The authority for the existence and mandate of the subcommittee lies with the committee as a whole. Is that correct?

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi au Comité?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur Finlay, vous aviez une question?

M. Finlay: Je me demandais si nous avions besoin d'adopter la motion suivante que j'ai ici sur ce document: «Le comité ordonne-t-il une réimpression?» En tant que sous-comité, n'avons-nous pas ce pouvoir?

Le président: Non, ce n'est sans doute pas nécessaire parce qu'on passera presque immédiatement à l'étape du rapport. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de faire cette dépense.

Voilà qui conclut la séance du sous-comité. Je demanderais aux membres du comité de rester. Le comité permanent va se réunir pour recevoir le projet de loi.

M. Taylor: Le sous-comité fait rapport du projet de loi au comité. Nous pouvons laisser les choses telles qu'elles sont ou bien le sous-comité pourrait faire preuve d'une certaine initiative. Certains témoins nous ont dit qu'ils aimeraient que d'autres domaines qui ne sont pas visés par le projet de loi fassent l'objet d'une évaluation environnementale. Le sous-comité pourrait recommander au comité permanent de faire un autre examen de la loi existante ou de proposer des modifications additionnelles que le gouvernement pourrait apporter en ce qui concerne tout le processus de l'évaluation environnementale.

Avant de dissoudre le sous-comité, vous voudrez peut-être demander aux membres s'ils aimeraient faire rapport d'autres choses au comité, à part du projet de loi comme tel.

Le président: Le greffier m'a avisé que le mandat de notre sous-comité était d'examiner le projet de loi C-56. C'est donc à cet examen que se limite notre compétence.

M. Taylor: Cependant, nous pouvons dire quelque chose au comité si nous le voulons. Même si notre mandat se limite à l'examen du projet de loi, si le sous-comité veut dire quelque chose au comité, je ne pense pas qu'aucune règle ne nous empêche de le faire. . . ou vous empêche de le faire.

Le président: On me dit que le seul pouvoir que nous avons est celui de faire rapport avec ou sans amendement. Voilà à quoi se limite notre compétence.

M. Taylor: Nous ne pouvons donc pas faire de commentaires dans notre rapport au comité? C'est le comité qui fait rapport du projet de loi à la Chambre.

Le président: C'est exact.

M. Taylor: Dans son rapport au comité, le sous-comité pourrait faire des commentaires.

Le président: Le greffier me dit que le sous-comité ne peut faire aucun commentaire.

Mme Kraft Sloan: C'est le comité permanent qui établit le mandat et le pouvoir du sous-comité, n'est-ce pas?

[Texte]

The Chair: Yes, it does.

Mrs. Kraft Sloan: Perhaps in coming back to the committee—certainly, as a member of the committee, Mr. Taylor has attended and spoken at our committee meetings—this issue could be raised within the committee as a whole. The possibility may exist that the committee as a whole will decide to give the authority and mandate to the subcommittee to explore this suggestion at a later date.

The Chair: I think Mr. Taylor's point is well taken. As soon as this gavel is struck, I think the subcommittee is finished.

Mrs. Kraft Sloan: The subcommittee might be finished now, but it could be reconstituted through the standing committee.

The Chair: The standing committee could do that.

Mrs. Kraft Sloan: The standing committee can make that decision. If you have some valuable insight and recommendations, you may want to make that point to the standing committee. Then, at that time, the decision could be made to reconstitute the subcommittee.

The Chair: With that, then I will adjourn the subcommittee. In two minutes we'll reconvene as the committee to receive the report. Thank you.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

Le président: Oui.

Mme Kraft Sloan: Pour revenir au comité—en tant que membre du comité, M. Taylor a certainement assisté aux séances du comité et y a pris la parole—cette question pourrait être soulevée au sein du comité permanent. Le comité permanent pourrait décider de donner au sous-comité le pouvoir et le mandat d'examiner cette suggestion à une date ultérieure.

Le président: Je pense que nous avons pris bonne note de ce qu'a dit M. Taylor. Aussitôt que j'aurai levé la séance en donnant un coup de marteau, je pense que le sous-comité sera dissous.

Mme Kraft Sloan: Le comité sera peut-être dissous, mais il pourrait être reconstitué par le comité permanent.

Le président: Le comité permanent pourrait faire cela.

Mme Kraft Sloan: Le comité permanent peut prendre cette décision. Si vous avez des suggestions et des recommandations valables, vous voudrez peut-être en faire part au comité permanent. À ce moment-là, le comité permanent pourrait décider de reconstituer le sous-comité.

Le président: Sur ce, je suspens les travaux du sous-comité. Dans deux minutes, je déclarerai ouverte la séance du comité permanent pour recevoir le rapport. Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Department of the Environment:

Michel Dorais, Executive Chairman, Federal Environmental
Assessment and Review Office.

TÉMOIN

Du ministère de l'Environnement:

Michel Dorais, directeur général, Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

21253

